TRANSPARENCIA: EL GRAN RETO DE AMÉRICA LATINA

Daniel Aráuz
(editor)



-logía | udla ediciones

Autores

Pamela Jael Ávila Toro, Francis Stephania Mogollón Flores, Olivia Cabarroca, María José Elizalde, Marcella da Fonte, Eugenia Novoa, Luz Amelia Vela Enríquez, Jorge Alberto Feijoo Erazo, Karen García, Boris Raúl Ochoa Ordóñez, Dayanara Noelly Solano Carpio, Carolina Curvale, Eduardo Mancheno, Sergio Padilla, Alexander Sebastián Trujillo Aldaz, Paúl Alexander Freire Villagómez, Karen Soledad Sichel Arciniega, Carlo Nasi

TRANSPARENCIA
EL GRAN RETO
DE AMÉRICA LATINA

Transparencia: El gran reto de América Latina

© Daniel Aráuz Peñafiel (Ed.), Pamela Jael Ávila Toro, Francis Stephania Mogollón Flores, Olivia Cabarroca, María José Elizalde, Marcella da Fonte, Eugenia Novoa, Luz Amelia Vela Enríquez, Jorge Alberto Feijoo Erazo, Karen García, Boris Raúl Ochoa Ordóñez, Dayanara Noelly Solano Carpio, Carolina Curvale, Eduardo Mancheno, Sergio Padilla, Alexander Sebastián Trujillo Aldaz, Paúl Alexander Freire Villagómez, Karen Soledad Sichel Arciniega, Carlo Nasi.

© Universidad de Las Américas

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Campus Granados
Avenida de los Granados y Colimes
www.udla.edu.ec
Quito, Ecuador

Primera Edición: septiembre, 2026

COORDINACIÓN EDITORIAL
Susana Salvador Crespo

CUIDADO DE LA EDICIÓN
Fabricio Cerón Rivas

CORRECCIÓN Y ESTILO
Editorial El Conejo

DISEÑO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN
Editorial El Conejo

EDITORIAL
UDLA ediciones

ISBN: 9-789942-581211

Gracias por respetar las leyes del copyright al no reproducir, escanear ni distribuir ninguna parte de esta obra, sin la debida autorización. Al hacerlo está respetando a los autores y permitiendo que la UDLA continúe con la difusión del conocimiento.

Antes de su publicación, esta obra fue evaluada bajo la modalidad de revisión por pares anónimos.

TRANSPARENCIA EL GRAN RETO DE AMÉRICA LATINA

Editor
Daniel Aráuz Peñafiel

Autores

Pamela Jael Ávila Toro
Francis Stephania Mogollón Flores
Olivia Cabarroca
María José Elizalde
Marcella da Fonte
Eugenia Novoa
Luz Amelia Vela Enríquez
Jorge Alberto Feijoo Erazo
Karen García
Boris Raúl Ochoa Ordóñez
Dayanara Noelly Solano Carpio
Carolina Curvale
Eduardo Mancheno
Sergio Padilla
Alexander Sebastián Trujillo Aldaz
Paúl Alexander Freire Villagómez
Karen Soledad Sichel Arciniega
Carlo Nasi

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Presentación

En un contexto de creciente erosión democrática, y ante una desconfianza pública que amenaza la estabilidad institucional en América Latina, la transparencia ha dejado de ser un mero ideal para convertirse en una herramienta de supervivencia para el Estado de derecho. Ya no puede limitarse a ser una política accesoria o un requisito administrativo; debe constituirse en la lente crítica que evalúe cada dimensión de la gestión pública, la participación ciudadana y el ejercicio del poder.

Desde la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, de la Universidad de Las Américas, hemos atestiguado esta necesidad urgente. Por ello, la publicación de esta obra, *Transparencia: El gran reto de América Latina*, afirma nuestro compromiso inquebrantable con el pensamiento crítico y la producción de conocimiento, anclado en las realidades políticas de la región. Esta obra reúne a académicos y expertos de la región, quienes analizan los mecanismos, los obstáculos y las oportunidades que la transparencia presenta como vehículo para construir sociedades más justas y democráticas.

El lector encontrará un panorama amplio y articulado del debate sobre la transparencia en América Latina: desde enfoques teóricos que examinan el control del poder hasta estudios empíricos sobre los efectos de la corrupción en la seguridad y la economía política. Los capítulos abordan desafíos concretos, como la dinámica de la hidroeléctrica de Itaipú o el cabildeo legislativo, que permiten identificar patrones comunes y resistencias sistémicas que frenan el cambio.

En una era en la que la desinformación y el cinismo compiten por la atención pública, creemos que el conocimiento debe ser un servicio al bien común. Este libro aspira trascender el debate académico y, por tanto, ofrece insumos valiosos para quienes, desde la esfera pública o la acción social, buscan tomar decisiones informadas. La transparencia es un

proyecto compartido que requiere un esfuerzo concertado entre el Estado, la sociedad civil y el mundo académico. Este volumen es testimonio de ese puente.

Extendemos nuestro más sincero agradecimiento a los autores por su compromiso intelectual y por la excelencia de su trabajo investigativo. De igual manera, reconocemos la labor fundamental del editor, Daniel Aráuz Peñafiel, cuya visión y liderazgo han sido esenciales para articular esta obra y garantizar su coherencia temática.

Esperamos que esta publicación sea leída, discutida y utilizada activamente; que inspire nuevas investigaciones, sirva como material de formación en las aulas universitarias y, sobre todo, que constituya una fuente de reflexión para quienes luchan por una América Latina más transparente, democrática y equitativa. Con esta obra, dejamos en manos del lector una contribución significativa que refleja la convicción de nuestra Escuela en el potencial transformador del conocimiento.

Ruth Hidalgo
Decana de la Escuela de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
Universidad de Las Américas

Contenido

VII Presentación

17 Prólogo

Capítulo primero

21 **América Latina**

23 Geopolítica y geoeconomía que vinculan una infraestructura crítica con la asistencia securitaria: la Hidroeléctrica Itaipú

45 América Latina en términos de Transparencia: El problema del círculo

Capítulo segundo

71 **Derechos Humanos y Sociedad**

73 El asesinato digital como una forma de atentado a los derechos humanos: Caso Brasil vs. X

93 Corrupción y Pandemia: Análisis de Gestión Local

Capítulo tercero

111 **Gobernabilidad y Democracia**

113 Normalidad fragmentada: el Estado ecuatoriano en crisis

129 Inversión Fiscal, fortalecimiento institucional y gobernabilidad durante Rafael Correa

169 Sistema electoral, partidos y calidad de la democracia: Ecuador

189 Perspectivas de la participación ciudadana en Latinoamérica: Análisis regional comparativo

Capítulo cuarto
221 **Estudios de caso y reflexiones**

223 Obstáculos de corrupción y gobernabilidad en la crisis de seguridad de Ecuador

251 Los pecados de Ecuador: Explorando las raíces del caos y del subdesarrollo

295 Cabildeo y democracia: el caso del Congreso de Colombia

331 Epílogo

335 Trayectorias profesionales

339 Referencias bibliográficas

Índice de gráficos

48 **GRÁFICO 1.1.** Niveles de corrupción pública en América Latina (2024) (Miller y Chevalier)

59 **GRÁFICO 1.2.** Arco AB (segmento de A hasta B señalado con color rojo).

63 **GRÁFICO 1.3.** El círculo vicioso.

64 **GRÁFICO 1.4.** Disminución de la confianza en América Latina y el Caribe.

67 **GRÁFICO 1.5.** Paradoja de Banach-Tarski.

98 **GRÁFICO 2.1.** Datos Macro, índice de percepción de la corrupción Colombia vs Ecuador 2022.

107 **GRÁFICO 2.2.** Estructura índice de corrupción a escala micro

145 **GRÁFICO 3.1.** Presupuesto en Educación 2005-2023/2024. Ministerio de Economía y Finanzas.

146 **GRÁFICO 3.2.** Gasto público total en educación (% del PIB) 2009-2022/ 2024.

147 **GRÁFICO 3.3.** Presupuesto en salud 2002-jul 2024.

149 **GRÁFICO 3.4.** Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes), 2024.

150 **GRÁFICO 3.5.** Pobreza extrema por ingresos a nivel nacional (% de la población), 2024.

151 **GRÁFICO 3.6.** Pobreza por ingresos a nivel nacional (% de la población), 2024.

153 **GRÁFICO 3.7.** Pleno empleo (% empleo global) 2007-2023.

155 **GRÁFICO 3.8.** Confianza de los ecuatorianos en instituciones públicas y privadas, 2024

156 **GRÁFICO 3.9.** PIB (USD actuales), 2024.

157 **GRÁFICO 3.10.** PIB per cápita (USD a precios actuales), 2007-2023.

158 **GRÁFICO 3.11.** Índice de Gini, 2024.

160 **GRÁFICO 3.12.** Deuda Pública Nacional (% PIB), 2001-2022.

161 **GRÁFICO 3.13.** Porcentaje de crecimiento económico, 2007-2023

163 **GRÁFICO 3.14.** Remesas personales recibidas (USD actuales).

164 **GRÁFICO 3.15.** Exportaciones por grupo de productos, 2000-2023.

165 **GRÁFICO 3.16.** Índice de Restricción Política, 2004-2016.

183 **GRÁFICO 3.17.** Evolución de los índices de democracia liberal, democracia electoral e institucionalización del sistema de partidos, Ecuador 1830-2023.

262 **GRÁFICO 4.1.** Tasa de homicidios intencionales y variación porcentual interanual en Ecuador (1990-2023)

263 **GRÁFICO 4.2.** Puntuación comparativa del Índice Global de Paz (2013-2024).

264 **GRÁFICO 4.3.** Comparativa de tasas por tipo de muertes violentas (1999-2018).

271 **GRÁFICO 4.4.** Vacunas extorsivas en Ecuador (2015-2022).

Índice de tablas

102 **TABLA 2.1.** Ranking municipal Índice de Transparencia Municipal Colombia, 2015–2016.

178 **TABLA 3.1.** Reformas electorales en Ecuador: 1979–2012.

214 **TABLA 3.2.** Comparación regional sobre la participación ciudadana y la gobernanza democrática.

Índice de anexos

291 **ANEXO 4.1.** Participación de las energías renovables en la capacidad instalada, 2018.

291 **ANEXO 4.2.** Rendimiento promedio en cuatro series de pruebas cognitivas.

292 **ANEXO 4.3.** Dinámicas de la violencia.

292 **ANEXO 4.4.** La expansión inca.

293 **ANEXO 4.5.** Hispanoamérica.

293 **ANEXO 4.6.** Ataques en contra de políticos por provincia (2022-2023).

294 **ANEXO 4.7.** Niveles de confianza en Ecuador, 2023.

Prólogo

Estudiar la transparencia en América Latina implica enfrentarse a estructuras persistentes de opacidad institucional, a reformas que quedaron a medio camino y a luchas ciudadanas que se enfrentan a la impunidad y a una rendición de cuentas deficiente.

Este libro es una respuesta académica a ese diagnóstico. Propone comprender, desde perspectivas múltiples y, a veces, contradictorias, las fuerzas políticas y sociales que impulsan e, incluso, obstaculizan la transparencia en la región. No se trata únicamente de describir un fenómeno; pretende aportar herramientas analíticas para fortalecer el debate público y la reflexión crítica.

Como editor de este volumen, asumí el reto de convocar a investigadores con enfoques diversos y metodológicamente sólidos, para examinar críticamente los desafíos de la región. Mi intención fue construir una obra que trascendiera la mera descripción y aportara elementos para el debate y la formulación de propuestas.

El proceso de curaduría se guio por una premisa simple: la transparencia no es un ideal abstracto ni un concepto flotante, es una práctica situada, que exhibe cicatrices de contextos específicos y consecuencias reales sobre la vida de nuestras democracias. La corrupción, por ejemplo, no es solo una estadística en un informe; se traduce en hospitales sin medicinas, carreteras abandonadas que se desmoronan antes de ser inauguradas y una pérdida de confianza que fractura el tejido social.

La selección de cada artículo responde a un propósito claro: permitir que el lector recorra las múltiples facetas de la transparencia en América Latina. Desde el detalle minúsculo de estudios de caso profundamente documentados hasta la amplitud de las reflexiones teóricas que aportan marcos analíticos útiles para la investigación y la acción pública, cada contribución fue evaluada para asegurar su coherencia metodológica y su pertinencia temática.

El mayor desafío al compilar una obra de esta naturaleza es encontrar un hilo conductor que permita el diálogo entre textos distintos, sin forzar una homogeneización artificial. En este caso, ese hilo es la convicción compartida, y simple, de que una democracia no puede florecer sin transparencia ni una ciudadanía puede fortalecerse si el poder se ejerce sin rendición de cuentas.

En estas páginas, el lector encontrará un diagnóstico crítico del estado de la transparencia, con un énfasis particular en sus tensiones y contradicciones. Una de las paradojas más notables, así, es la brecha entre la creciente conciencia ciudadana sobre la corrupción y la persistencia del problema.

El libro examina la captura del Estado por parte de élites políticas y económicas, un problema agravado por la falta de independencia judicial. Casos como Venezuela y Nicaragua registran las puntuaciones más bajas en el Índice de Percepción de la Corrupción, por lo que demuestran cómo la cooptación del poder judicial anula la posibilidad de sancionar la corrupción y fomenta la impunidad generalizada.

Aunque el panorama es complejo, la obra también presenta experiencias que evidencian posibilidades de mejora. En Chile, la creación de unidades fiscalizadoras especializadas ha fortalecido la transparencia en el sector de infraestructura; en Brasil, el Observatorio del Gasto Público ha identificado irregularidades que han generado ahorros significativos para el Estado.

Estas discusiones trascienden las fronteras de las ciencias políticas y las relaciones internacionales para nutrir debates que nuestras sociedades necesitan con urgencia. Este libro no busca ser una lectura aislada, sino un punto de encuentro para el debate; pretende alimentar los diálogos necesarios para impulsar reformas de base y cambios reales.

La obra se presenta como el resultado de un trabajo incansable entre instituciones, investigadores y equipos editoriales, que creen en el valor del conocimiento colectivo. Es la demostración de que la inteligencia humana, cuando se articula en torno a un propósito común, es capaz de producir una obra de relevancia perdurable.

Agradezco profundamente a la Universidad de Las Américas y a la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por su respaldo y visión. Su apoyo constituye el cimiento institucional que hizo posible

este proyecto. Mi más sincero reconocimiento a cada autora y autor por la generosidad de su intelecto y por la solidez de sus hallazgos. Su dedicación, que muchas veces ocurre en la sombra, es el verdadero motor de este trabajo.

Publicar este libro, en un momento en que la democracia regional enfrenta retrocesos y la confianza en las instituciones pende de un hilo, es más que un acto académico: es un compromiso con la verdad, con la crítica informada y con la necesidad de abrir espacios de reflexión profunda sobre nuestros sistemas políticos.

Espero que esta obra se convierta en una herramienta útil para investigadores, profesores y estudiantes, y que contribuya a renovar agendas académicas y fortalecer el debate público. Que, como la Declaración de Punta del Este, sirva como punto de partida para iniciativas de cooperación y acción concertada.

En estas páginas no se encontrarán respuestas definitivas, sino preguntas relevantes, diagnósticos fundamentados y propuestas posibles. El propósito es que el lector no solo acceda al conocimiento, sino que encuentre elementos para seguir investigando, cuestionando y formulando alternativas.

En última instancia, este libro busca promover una reflexión crítica sobre la transparencia y su papel en el fortalecimiento de la democracia en América Latina.

Daniel Aráuz Peñafiel

EDITOR

Capítulo primero
América Latina

Geopolítica y geoeconomía que vinculan una infraestructura crítica con la asistencia securitaria: la Hidroeléctrica Itaipú

Pamela Jael Ávila Toro

Francis Stephania Mogollón Flores

Introducción

El presente artículo describe el vínculo existente entre uno de los mayores proyectos hidroeléctricos del mundo, denominado "Proyecto Binacional de Itaipú", entre Brasil y Paraguay, y la geoeconomía en la distribución de las ganancias de la megaobra; la geopolítica en la administración compartida de la infraestructura; y la participación de cuerpos securitarios en la protección de territorios estratégicos de los Estados. Para ello, se destaca un proceso cronológico de cambios y endurecimiento en la apropiación de terrenos paraguayos para el usufructo continuado de la capacidad energética de la red fluvial brasileña. Todo esto con la finalidad de evidenciar un posicionamiento regional de Brasil sobre Paraguay para afianzar su poder. De esta manera, se exponen los parámetros bajo los cuales se negoció la cesión de soberanía territorial paraguaya frente al coloso hegemónico de la región sudamericana, Brasil, así como la intervención de cuerpos securitarios y agentes públicos para resguardar las inversiones realizadas en el proyecto.

Se describen los conceptos doctrinarios de los países involucrados, partiendo del período de dictaduras de los años setenta, que dejaron como legado el punto de partida para la concesión de infraestructuras críticas del Estado paraguayo (Instituto de Seguridad y Bienestar Laboral 2023). La particularidad de la hidroeléctrica de Itaipú radica en su condición de caso de estudio debido a la constante afluencia de energía, con capacidad de proveer electricidad durante todo el año, a diferencia de otros proyectos de similar función, como la hidroeléctrica china Tres Gargantas, que ocupa el segundo lugar a nivel mundial en potencia instalada (Vuyk et al. 2021). En esta línea, los factores de riesgo y amenazas identificados para los Estados contemplan la volatilidad de los precios de la energía en el mercado internacional, los cambios de gobierno, las variaciones en las políticas internas de cada país, el relevo de funcionarios públicos —afines

o contrarios al proyecto— y la participación activa o pasiva de las tropas paraguayas y brasileñas en la defensa del recurso energético.

Con la finalidad de establecer criterios de análisis respecto al tema, la metodología empleada es de carácter cualitativo, la cual permite comprender con mayor claridad la manera en que se percibe el mundo. Esto se debe a que este tipo de metodología considera las subjetividades que subyacen al fenómeno en cuestión (Huddleston et al. 2022). Su pertinencia radica en comprender cómo la geoeconomía y la geopolítica pueden constituirse en el vínculo entre una infraestructura crítica y la asistencia securitaria. La investigación cualitativa permite visualizar información derivada de las experiencias de cada país por separado, así como de las representaciones que una misma situación haya tenido para cada uno de ellos; y sobre cuya base Brasil ha establecido sus geoestrategias frente a Paraguay. El país amazónico ha logrado imponer dichas estrategias en virtud de ciertas experiencias que serán evidenciadas posteriormente, las cuales le han permitido vulnerar la soberanía del Estado paraguayo.

En virtud de lo anterior, se llevará a cabo un estudio de caso basado en un análisis detallado de los aspectos que han caracterizado este suceso histórico, así como de los hechos ocurridos en su desarrollo (Huddleston et al. 2022). Para aplicar este método, es necesario delimitar el caso —es decir, un punto específico de la historia— y vincularlo con acontecimientos más cercanos a la actualidad. Es decir, el caso de estudio se fundamenta en la historia, se concentra en un momento determinado y ha generado resultados que son discutibles. El acontecimiento elegido debe ser relevante y estar enfocado en el objeto de investigación. En este trabajo se analizarán tanto los antecedentes que permitieron la materialización del Acuerdo de Itaipú como los incidentes generados con posterioridad a la construcción de la hidroeléctrica.

Con esta finalidad, se realizará un análisis documental de aquellos textos que relaten hechos relevantes para el estudio, así como de documentos oficiales del proyecto. Asimismo, se desarrollará un análisis de contenido para extraer los datos pertinentes en torno a la temática abordada (Huddleston et al. 2022). A partir de estos documentos, se evidenciará la estrategia geoeconómica y geopolítica de Brasil en relación con el accionar de Paraguay y las motivaciones para hacerlo de esa manera en particular.

A su vez, se considerarán conceptos geopolíticos y geoeconómicos que describen la dinámica de la generación económica y la representación

política de la represa, del territorio geográfico y del uso de los recursos de cada país. En la conceptualización geopolítica, se revisa el caso a partir del origen de la lógica expansionista de Brasil en la escuela alemana de mediados del siglo XIX; sin embargo, el presente trabajo se inscribe en una lógica histórica propia de la escuela geopolítica francesa. En el caso de los países latinoamericanos, resulta pertinente ubicar el pensamiento geopolítico en narrativas que reflejan dinámicas territoriales disímiles, donde los elementos se configuran en cuanto al grado de interacción entre los Estados de la región. Es en este marco regional donde se articulan los conceptos de geopolítica y geoeconomía —esta última como rama de la primera—, al incorporar una reflexión desde el regionalismo abierto y una cooperación económica influenciada por el Consenso de Washington, evidente en la interrelación entre Paraguay y Brasil.

En el tema macro de las geopolíticas de energía, ambiente y recursos naturales, un caso micro contiene un potencial replicable o expansible en términos de reconocer procesos históricos, políticos y económicos que modifican la geografía de los Estados. A partir de estos procesos, la Represa de Itaipú se configura como un ente adherido al territorio, que modifica su núcleo vital, su espacio intermedio, sus fronteras y sus comunicaciones en beneficio del sistema económico preponderante promovido por su vecino suramericano. Específicamente, la construcción de la obra se ubica en el espacio entre el núcleo vital —que para Paraguay es su capital, Asunción— y la franja fronteriza que comparte con Brasil en la zona del Paraná. En esta misma línea, las fronteras se evidencian como permeables al permitir el paso de comercio ilícito, el intercambio de favores políticos y la existencia de rutas clandestinas, ajenas al control estatal o toleradas por este. La proyección de un Estado sobre otro se constituye en un complemento estratégico para monitorear operaciones de mercado, asegurar recursos naturales y establecer demostraciones de poder securitario. En adición, se observa el uso de tecnologías avanzadas en territorios ajenos, en función de la capacidad de expansión del núcleo vital de Brasil sobre Paraguay, como el SISFRON, junto con la implementación proyectada de un sistema de vigilancia propio del país guaraní.

Además de los asuntos geopolíticos, la geoeconomía desempeña un rol importante al momento de analizar la Represa de Itaipú como un fenómeno de producción, distribución y consumo energético, determinados por las condiciones geográficas de cada país. Sumado a ello, los Estados hacen

uso de sus habilidades políticas con fines económicos, estableciendo conexiones con el sector empresarial para la consecución de obras que brinden beneficios o seguridad económica por encima de otros tipos de seguridad. En esta lógica, los instrumentos utilizados incluyen capitales invertidos y canalizados desde los Estados —equiparables a la "potencia de fuego" de cada país—, subvenciones a determinados productos y la introducción de empresas con la finalidad de adquirir espacios políticos a partir de bases económicas. Asimismo, la información derivada de estudios de prefactibilidad para la instalación de proyectos dota a los Estados de una capacidad de decisión estratégica en relación con la afectación positiva o negativa de inversiones e intervenciones más allá de sus fronteras.

Conceptos geopolíticos y geoeconómicos sobre las actividades realizadas para dar vida a la Represa de Itaipú

A partir de los antecedentes históricos que involucran a Brasil y Paraguay, es posible delinear el panorama de disputas territoriales en la región del Guairá. En este contexto, se desencadenó la guerra de la Triple Alianza, en la cual Paraguay se enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay. Tras su derrota, Paraguay vio cómo parte de su territorio fue cooptada por sus tres rivales (Yasunaga Kumano 2019). No obstante, con Brasil los límites fronterizos no quedaron claramente establecidos, ya que Paraguay firmó el Tratado de Loizaga-Cotegipe, que establecía la paz y las nuevas fronteras tras una guerra marcada por la presión y la amenaza de una alta indemnización (Pereira Carneiro Filho y Esposito Neto 2022). Por esta razón, la región del Guairá seguía en disputa, siendo reclamada por ambos países. La zona de los Saltos del Guairá se convirtió en un escenario de conflicto en 1965, cuando Brasil quiso ocupar este espacio (Yasunaga Kumano 2019).

A partir de este evento, se percibe un proceso de acondicionamiento territorial, abordado mediante métodos geopolíticos internos. Esto implica que, en un nivel regional, se generan conflictos por la cercanía geográfica entre los países. En el marco de la búsqueda de dominio sobre los recursos de otro Estado, Brasil disputa una porción del territorio mediante el ejercicio de la fuerza política representada en sus cuerpos securitarios. Los valores simbólicos antagónicos y los argumentos históricos reflejan,

en ese período, una estrategia geopolítica de corte invasivo (Ministerio de Defensa de Argentina 2023). De manera complementaria, las acciones de las tropas brasileñas que ocuparon los territorios paraguayos para presionar la firma de un acuerdo apuntan también hacia una estrategia de orden económico, orientada a proteger o fortalecer la economía nacional. El control de un recurso clave en los mercados mundiales, como la energía, a partir de una obra que aprovecha condiciones geográficas e hídricas privilegiadas, es atractivo para inversiones millonarias (Viamonte Garrido 2018, 245–262).

Tras la crisis diplomática, se firmó el Acta de Foz de Iguazú con el fin de evitar un nuevo enfrentamiento bélico entre Brasil y Paraguay. Este documento sentó las bases jurídicas del proyecto de la Represa de Itaipú para poder explotar los recursos hídricos del río Paraná. Desde este acuerdo ya se advierte la influencia geopolítica del Estado brasileño sobre el paraguayo. En el Acta, específicamente en el Anexo C, se estipula que la energía generada en el proyecto sería dividida en partes iguales; sin embargo, cualquier excedente no utilizado por uno de los países podría ser aprovechado por el otro a cambio del pago de un precio considerado justo. Ello supone que Brasil tendría acceso a una mayor cantidad de energía, dado que Paraguay no tenía ni las necesidades ni la capacidad para hacer uso o beneficiarse de la totalidad de la porción que le correspondía. Para legitimar aún más esta supremacía en el Paraná, el gobierno paraguayo, encabezado por Stroessner, derogó el Estatuto Agrario de la zona, que hasta ese momento impedía la compra de tierras a los extranjeros, lo que derivó en procesos de colonización que afectaron a las poblaciones locales (Yasunaga Kumano 2019).

Dadas las características de cada país, junto con su capacidad para gestionar los recursos hídricos en función de la producción energética, se establece una guía para que los Estados emitan políticas y firmen acuerdos. Ambos elementos son mutuamente determinantes. Los datos naturales determinan sensiblemente la política estatal, mientras que las leyes de la naturaleza permanecen en tanto los Estados no las utilicen como instrumento de guerra o disputa (Ministerio de Defensa de Argentina 2023). Para evitar una confrontación entre Estados-nación bajo una lógica geoeconómica, se promueve la innovación de procesos productivos a nivel micro dentro de los países. Luego, se propone una articulación con los Sistemas Nacionales de Innovación, de modo que generen impactos en la

competitividad económica de las naciones. En el caso paraguayo, el acuerdo binacional se proyectaba como una catapulta hacia la innovación y el crecimiento económico (Viamonte Garrido 2018, 245–262).

Posteriormente, en 1973, se firmó entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil el Tratado de Itaipú. A través de este instrumento, ambos Estados buscaban aprovechar los recursos hidráulicos del río Paraná para la generación de energía. El documento abarca la extensión correspondiente a cada país, desde el Salto del Guairá hasta la desembocadura del río Iguazú. Con el objetivo de materializar este aprovechamiento, en 1974 se constituyó una entidad binacional denominada Itaipú (Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones 2005).

Una vez firmado el acuerdo para poner en marcha la construcción de la megaobra hídrica, lo que en principio fue una estrategia geopolítica pasó a ser una estrategia geoeconómica. El compromiso asumido por ambos países se inscribe en un regionalismo abierto que, paradójicamente, integra a los Estados hasta su simbiosis. En este marco, se configura una fórmula para afrontar crisis económicas y financieras: la oferta de recursos hídricos a cambio de estabilidad en los mercados internacionales a largo plazo. El objetivo final es posicionarse desde el interior del territorio y, al mismo tiempo, proyectarse a escala regional. En función de estos intereses económicos, se transforman geografías naturales, espacios sociales y zonas de intercambio (Osorio Urbina 2024). En esta misma línea, Berg y Hernández-Roy (2024) analizan las recetas neoliberales promovidas por el Consenso de Washington, orientadas a integrar a los países latinoamericanos de manera "homogénea" hacia la conformación de una región desarrollada e infraestructuralmente geopolitizada, con el respaldado de cuerpos securitarios.

La representación geoeconómica de la Hidroeléctrica Itaipú y la influencia geoeconómica de Brasil sobre Paraguay a través del proyecto binacional Itaipú

El río Paraná es el octavo más grande del mundo, y su considerable caudal ha propiciado la construcción de represas a lo largo de su curso para aprovechar su potencial energético (Yasunaga Kumano 2019). Es, además,

una de las principales reservas de agua dulce del mundo y ocupa el área más poblada e industrializada de América del Sur. Esto se explica por su paso por regiones económicas de gran envergadura, como São Paulo y Santa Fe–La Plata, lo que refuerza su gran importancia geoeconómica (Comisión Mixta del Río Paraná 2020). Asimismo, es una vía fluvial clave que permite la salida al océano de diversas ciudades de Argentina y Paraguay. Esto ha posibilitado la circulación de grandes embarcaciones y el flujo de productos desde sus puertos hacia el resto del mundo y viceversa.

Considerando estas características, no resulta especialmente difícil comprender el gran beneficio que podría otorgar un proyecto como la Hidroeléctrica de Itaipú. Este complejo genera alrededor de 90 millones de megavatios-hora anuales y, desde el 2000, ha roto récords de producción. En ese año, la planta generó 93,42 megavatios-hora; mientras que en 2008 dejó atrás esa marca, al generar 94,68 millones. Esta cantidad de energía nunca había sido alcanzada por otra hidroeléctrica en el mundo. Se estima que dicho volumen energético podría abastecer de electricidad al mundo por dos días. No obstante, el superintendente de operación aseguró que en los años venideros podrían superarse estas cifras, dado el abundante caudal del río (Itaipú Binacional 2024). En 2012 se alcanzaron 98,28 y en 2013, 98,63. Posteriormente, en 2016, se registró el máximo histórico con 103,09 millones de megavatios-hora, convirtiéndose así en la central hidroeléctrica con mayor generación del mundo (Itaipú Binacional 2020b).

La justificación pública del Estado brasileño para la construcción de la hidroeléctrica fue la creciente demanda energética del sector industrial, afectado por continuos cortes de energía que detenían la producción y suponían pérdidas. Sin embargo, el proyecto no solo buscaba satisfacer los requerimientos del sector industrial brasileño, sino también proyectar la imagen de Brasil como un territorio donde se puede invertir debido a la disponibilidad de energía a precios competitivos. A pesar de los grandes beneficios, la construcción de una infraestructura de tal magnitud conlleva afectaciones a las poblaciones aledañas. En consecuencia, el Estado promovió un discurso orientado a legitimar la construcción de hidroeléctricas como un elemento indispensable para el desarrollo del país, y a recalcar la inevitable afectación de un segmento de la población. De este modo, se planteó como algo imprescindible el sacrificio de unos "pocos" en favor de los intereses nacionales, con el objetivo de asegurar apoyo político, económico y social (Zaar 2017).

Tales afectaciones no se limitaron únicamente para la población brasileña. Ya que la represa se ubica en la frontera entre Brasil y Paraguay, los ciudadanos paraguayos también se vieron perjudicados, incluso más que los brasileños. Para ellos, esto significó la generación de fenómenos migratorios desde las urbes hacia las zonas aledañas al Paraná, un crecimiento demográfico considerable y el desplazamiento de comunidades debido a la inundación de sus territorios. Las compensaciones otorgadas a algunos habitantes fueron insuficientes y gran parte de la población indígena fue expulsada forzosamente de su territorio ancestral sin recibir una indemnización adecuada. El control de estas tierras pasó, en gran medida, a manos de poblaciones inmigrantes (Yasunaga Kumano 2019). Como resultado, surgieron manifestaciones de inconformidad social, entre ellas la ocupación de tierras como forma de protesta.

A pesar de que la firma del Tratado generó un impacto en ambos países —con Paraguay como el más afectado—, sus términos no resultaron plenamente igualitarios. Este documento formó parte de un proceso de expansionismo brasileño en relación con los países colindantes a su territorio, en tanto que la construcción de Itaipú se convirtió en una herramienta geopolítica. La Escuela Superior de Guerra de Brasil persigue, como parte de su estrategia, consolidarse como un hegemón regional, y la dimensión colosal del proyecto Itaipú le otorga estas capacidades (Zaar 2017).

La producción energética de la hidroeléctrica es impresionante y Brasil obtiene la mayor cantidad de ella, lo cual le permite adquirir importantes capacidades económicas que sostienen su posición de superioridad en Sudamérica a costa de Paraguay. Si bien el instrumento legal firmado por ambos países establece que Brasil debe pagarle a Paraguay por la energía excedente, el monto abonado es inferior al precio de mercado. Paraguay podría obtener más ganancias si vende ese suministro a un tercer país; sin embargo, esta posibilidad se ve restringida por Brasil (Yasunaga Kumano 2019).

Otra de las utilidades, para Brasil, derivadas de la firma de este acuerdo se vincula con la disputa por el control geopolítico de Sudamérica que mantiene con Argentina. Con esta operación, buscaba “estrechar lazos” con Paraguay y desplazar al Estado argentino. De esta forma, Brasil podría consolidarse como una potencia sudamericana sin contrincantes. Para lograrlo, el discurso estatal promovió la convergencia entre intereses

nacionales y empresariales, construyendo una identidad común basada en la inserción de determinados valores (Zaar 2017).

Las concesiones otorgadas por Brasil a Paraguay hicieron que este último aceptara el Tratado de Itaipú, a pesar de los términos desiguales en los que fue establecido. Brasil prestó a Paraguay 50 millones de dólares para su participación en el proyecto, permitiéndole acceder al 50 % de la producción, monto que debía ser pagado en 50 años con una tasa de interés del 6 % anual. A ello se suman otras concesiones, como la habilitación de dos puertos francos en el Atlántico, la construcción de una carretera pavimentada entre Santos y Paranaguá, la preparación de vías en la zona superior del Paraná y el estudio para la posible construcción de una planta siderúrgica y petroquímica (Tamayo Belda 2020).

A pesar de la supuesta benevolencia que ha recaído sobre Paraguay por parte de Brasil, en el interior de Paraguay persiste una inconformidad, ya que el acuerdo, desde el inicio, fue asimétrico si percibimos la escasa industrialización del país. La oposición interna por el supuesto fortalecimiento del eje económico Paraguay–Brasil evidencia las peligrosas consecuencias de esta alianza, así como el riesgo derivado de la indefinición fronteriza, que podría facilitar la ocupación por parte de empresas brasileñas. Desde el inicio del proyecto, las tierras cercanas al Paraná comenzaron a encarecerse, favoreciendo su adquisición por parte de colonos brasileños, mientras que los agricultores paraguayos carecían de la capacidad económica para obtenerlas (Tamayo Belda 2020).

Desde la creación del proyecto hasta 2006, los presidentes paraguayos no lograron introducir cambios fundamentales en las cláusulas del Tratado. Fue en 2007 que Nicanor Duarte logró renegociar los intereses de la deuda de Itaipú (Yasunaga Kumano 2019). Posteriormente, durante el gobierno de Lugo y en el marco de su programa económico, Paraguay consiguió redefinir los términos bajo los cuales se materializó la hidroeléctrica. Así, el precio de venta de su excedente energético subió de 120 a 360 millones de dólares anuales (Itaipú Binacional 2020a). Aunque este avance fue significativo, el rubro aún era muy inferior al que Paraguay podría ganar si no le vendiera a Brasil y comerciara con otros países. Empero, el proceso de equiparar la situación con el país carioca no tuvo continuidad, ya que durante la presidencia de Cartes se regresó al estatus de dependencia (Yasunaga Kumano 2019).

Durante todo este periodo, el punto de discordia —y el más demandado para su reformulación— ha sido el Anexo C del Tratado, ya que, para la oposición, en esta sección se legitima la desigualdad y se limita el hecho de que el único beneficio para Paraguay sea venderle el excedente eléctrico a Brasil. En 2019, este aspecto volvió a situarse en el epicentro de los conflictos al interior de Paraguay. Ese año, se buscaba firmar un acuerdo secreto del cual había sido excluida la empresa pública paraguaya Administración Nacional de Energía (ANDE), por lo que su director se negó a suscribirlo. Este hecho llevó al Senado a hacer público el documento, revelando que la venta energética de Itaipú había sido concesionada a Brasil por tres años más, lo cual generaría un perjuicio económico para la ANDE, misma que trasladaría el desbalance al consumidor nacional a través de un alza de las tarifas. Como era previsible, el descontento social derivó en protestas. A pesar de las demostraciones de inconformidad, el gobierno de Mario Abdo mantuvo la alianza con Brasil, lo que impulsó que se gestaran movimientos en el parlamento para exigir un juicio político en su contra (Yasunaga Kumano 2019).

En la supuesta renegociación, prácticamente se reafirmó que solamente los dos Estados firmantes pueden beneficiarse de la energía que genere el proyecto Hidroeléctrico Itaipú y que el excedente no utilizado por cualquiera de los dos países solo puede ser adquirido por el otro. Incluso, Brasil, dentro de la negociación, había solicitado que se disminuya el precio de la energía que compra a Paraguay, proponiendo retomar el valor acordado en el acta de 1973. El argumento del gobierno de Bolsonaro se sustentaba en que, al finalizar el pago de la deuda del proyecto, se disminuirían los costos de la producción de electricidad y, por ende, Paraguay debería reducir también el costo de la misma. El presidente brasileño no mencionó otro de los logros alcanzados durante el gobierno de Lugo: la posibilidad de que Paraguay venda energía a países como Chile y Argentina a precios de mercado desde 2023. Esta situación generó preocupación en Brasil pues no tiene otra forma de obtener energía a tan bajo precio, al menos a corto plazo (Sputnik Mundo 2023). En ese sentido, en el año antes mencionado, cuando se llevó a cabo la renegociación del acuerdo, Brasil buscó romper con lo pactado y trató de persuadir a los paraguayos para que renuncien a ese considerable beneficio. Si Paraguay logra incluir esas cláusulas en el nuevo texto, podría verse afectada la relación de dependencia que mantiene con el país vecino.

Brasil tiene la necesidad de sostener su estrategia geoeconómica frente a Paraguay y preservar su influencia dadas las utilidades que le representa. Ha conseguido beneficios importantes a través de la negociación del proyecto Itaipú tanto en lo geoeconómico como en lo geopolítico. En el plano económico, ha accedido a energía a bajo costo, lo que ha impulsado su sector industrial, dinamizado su economía, atraído inversión extranjera y ampliado su radio de influencia. Este último aspecto no se limita al territorio paraguayo, sino que se extiende al conjunto de América del Sur, pues su poder económico lo ha catapultado como una potencia sudamericana con capacidad de establecer alianzas con actores globales.

Triangulación de la intervención e injerencia del cuerpo securitario brasileño en Paraguay, lo cual genera la dilución de la soberanía territorial

Una obra como la represa de Itaipú requiere un resguardo militar y policial estructurado de tal manera, que pueda neutralizar cualquier amenaza. Una megaobra conlleva una inversión extranjera impulsada por intereses estatales que no necesariamente se ajustan a la realidad de un país como Paraguay. Desde una perspectiva securitaria y de defensa, las constituciones de los gobiernos latinoamericanos definen la labor de las Fuerzas Armadas bajo un espectro limitado de actividades. En países como Bolivia, Paraguay, Nicaragua y México, las fuerzas públicas abarcan la protección de territorios fronterizos e internos. En este sentido, se configura una combinación de funciones entre fuerzas de seguridad, militares y policiales, que vienen a conformar un solo cuerpo articulado. Mientras los militares asumen tareas policiales y los policías funciones de carácter militar, los Estados tienden a amalgamar instituciones (Ministerio del Interior de Paraguay 2022).

Con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, Paraguay cede parte de su soberanía territorial. El acuerdo binacional, al tiempo que beneficia a ambos países —Brasil y Paraguay—, opera como un mecanismo de control sobre un punto estratégico entre ríos que conectan a tres países de la región. La triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina constituye un espacio de intercambio. Este mismo territorio, donde se construyó la hidroeléctrica, para 1964 era una ambición nacionalista brasileña.

Para Paraguay, el proyecto de la represa simbolizaba desarrollo económico y social, acompañado de la proyección de poder militar. Por esta razón, a mediados de la década de 1960, se proyectó una hermandad entre países sustentada en una fuerza pública formada por escuelas militares instaladas en el Alto Paraná (Souchaud 2020).

Paralelamente, durante el gobierno de Alfredo Stroessner (1954–1989), se buscó intensificar el proceso de sustitución de importaciones y el crecimiento industrial del país. En términos estratégicos, el río Paraná demostró tener un potencial hidroeléctrico clave para impulsar relaciones de prebenda entre el gobierno y las instituciones de seguridad pública. No obstante, estos beneficios estuvieron dirigidos a la población brasileña seleccionada según su poder adquisitivo y estatus securitario (Tamayo Belda 2020). La materialización de esta convergencia paraguayo-brasileña se consolidó con los tratados de Itaipú de 1973 y de Alianza y Cooperación de 1975, los cuales legitimaron el concepto geopolítico de "fronteras vivas" en función de la Seguridad Nacional. En adición, el aumento migratorio brasileño reforzó la "política entreguista stronista", consolidando la alianza política entre ambos países y penalizando la soberanía territorial paraguaya (Souchaud 2020).

Las dictaduras militares de Latinoamérica, desde 1950, robustecieron los contingentes militares y policiales. Además de sus funciones de defensa y seguridad, se les fue encomendado fortalecer las capacidades logísticas, la protección de infraestructuras estratégicas y su profesionalización como fuerza pública. A nivel central y local, la institución de seguridad militar y policial compartieron competencias orientadas a incrementar su presencia en academias de formación y en espacios de cooperación internacional (Dammert 2020). Esto se profundizó hasta 1966, cuando el gobierno de Brasil realizó una ocupación militar en territorio paraguayo con la finalidad de negociar los acuerdos de aprovechamiento hidroeléctrico que le permitieran equilibrar el poder regional que compartía con Argentina. De manera amenazante, la imposición de tropas brasileñas abrió paso a una forma de cooperación condicionada. Desde entonces, las Fuerzas Armadas han mantenido el control del proyecto energético, mientras que las relaciones diplomáticas se canalizaron a través de la cancillería brasileña. Sin embargo, a manera de "fortaleza sitiada", Paraguay proyectaba a futuro acuerdos binacionales tanto con Brasil como con Argentina (Tamayo Belda 2018).

En este sentido, las fuerzas públicas paraguayas, bajo la Doctrina de Seguridad Nacional, prestaron sus servicios para mantener la "paz social", en coordinación con la asesoría de militares brasileños. Sin embargo, esta dinámica generó conflictos entre intereses nacionales, militares y diplomáticos, los cuales fueron subordinados a la construcción y resguardo del proyecto hidroeléctrico. La reciprocidad militar entre Paraguay y Brasil se intensificó hacia 1970; en este período se registraron procesos de compraventa de tierras en territorio paraguayo para producir una frontera político-administrativa en la zona oriental del país. La gestión de los terrenos destinados al proyecto Itaipú estuvo a cargo de la cúpula militar (Souchaud 2020). Una vez consolidado el terreno político-económico, el 19 de octubre de 1979 se firmó el Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú. La construcción de la represa mermó los conflictos entre Brasil y Argentina, cuyos mandatarios, Jorge Rafael Videla y Ernesto Geisel, vieron una oportunidad para acrecentar su presencia en la región (Ugarte 2018, 62).

Las fronteras entre países no solo son mecanismos de movilización de bienes, servicios y personas, también operan como canales de intercambio de conocimiento. En esta línea, y a modo de réplica de los ejércitos brasileños, los ejércitos paraguayos fueron movilizados para expulsar a comunidades campesinas e indígenas guaraníes de sus territorios. El objetivo de este desalojo fue liberar áreas destinadas a la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, a cargo de compañías brasileñas. Durante las primeras fases del proyecto, los militares tomaron posesión de los terrenos expropiados y, posteriormente, los revendieron a empresas brasileñas, consolidando un ciclo de transferencia de tierras (Souchaud 2020). Todo ello con el fin de garantizar la puesta en funcionamiento de la hidroeléctrica en 1983. En el marco del acuerdo binacional, la mayoría de las empresas constructoras eran de origen brasileño, y Brasil accedió durante cincuenta años a la energía producida con precios inferiores a los del mercado internacional.

En relación con lo anterior, el beneficio de Brasil sobre la producción de energía en Paraguay implicó también una alineación en la formación táctica de las fuerzas públicas paraguayas. En este sentido, el tramo del río Paraná que delimita ambos países —entre los municipios de Foz do Iguaçu y Guaíra, y los departamentos paraguayos de Alto Paraná y Canindeyú— se convirtió en un eje estratégico de concentración de operaciones militares y policiales. Si bien el Tratado de Itaipú establece principios de paridad

en derechos y obligaciones, el control y la administración de la obra han permanecido bajo jurisdicción brasileña en términos de capital, mano de obra, materiales y maquinaria. Aunque el Consejo de Administración y el Directorio Ejecutivo estaban conformados por diez representantes de cada país, resulta difícil saber hasta qué punto estos eran efectivamente nacionales o nacionalizados brasileños en Paraguay, especialmente si las personas que conformaban este *buró* eran en su mayoría militares activos e inactivos. Esta forma de expansión estatal proviene de la doctrina alemana impulsada por Hitler, en la Segunda Guerra Mundial, para la cual es estratégico aprovechar los 200 kilómetros de franjas fronterizas como espacios de seguridad nacional (Zaar 2017, 3-9).

En lo posterior, la aplicación de esta doctrina se volvió más evidente con los ejercicios militares disfrazados de "cooperación internacional". El involucramiento de fuerzas militares y policiales paraguayas en dichos ejercicios, planificados por Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia, fue concebido para que su participación se limitara al rol de observador desde 1993, escuelas del ejército y Escuelas Superiores de Guerra de los países mencionados realizaron operaciones de paz en la frontera paraguaya, en las que las unidades de combate del país guaraní participaron como observadoras. El asesoramiento de los Estados Mayores en territorio paraguayo tuvo un carácter informativo y descriptivo, enfocado en tareas de protección de infraestructuras críticas. En 1999, la Operación Iguazú, entre Argentina y Brasil, incluyó a Paraguay para asegurar la atención de crisis derivadas de inundaciones. Posteriormente, en 2002, se efectuó el ejercicio táctico "Lazo Fuerte" en la ciudad de Paraná, y en 2005 y 2006 la "Operación Hermandad", en el mismo lugar. Estos ejercicios, realizados como comandos combinados, fueron implementados como operaciones militares convencionales en Paraguay, que participó en ellos como observador y aprendiz subsidiario (Ministerio de Defensa de Argentina 2023).

Dada la experiencia de las fuerzas públicas brasileñas en el control de bandas criminales —como el Primeiro Comando da Capital (PCC)—, se aplicó una lógica similar en Paraguay frente al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). A pesar de que el origen de ambos grupos es completamente distinto, se trasladaron prácticas y esquemas de entrenamiento militar comparables. El PCC nace en las cárceles de São Paulo en 1997 y pasó de contar con aproximadamente 20 mil miembros a estar conformado por cerca de 1,5 millones en 2006. Por su parte, el EPP se originó

como un grupo de protesta contra la deficiente reforma agraria en Paraguay y no supera los doscientos miembros. Al respecto del primer grupo, en territorio paraguayo se realizaron operativos de gran envergadura en Pedro Juan Caballero durante dos meses. Como resultado, se incautaron armas como pistolas calibre 9 mm de marcas Luger y CZ, escopetas semiautomáticas, rifles, un fusil antiaéreo tipo AP Kool, ametralladoras Mini Uzi calibre 9 mm, silenciadores, cargadores para ametralladoras G-3 y FAL, y municiones calibre 7.62, 9 y 38 milímetros. Sin embargo, estos artefactos, aunque incautados en Paraguay, tenían como destino Brasil (Sampó y Ferreira 2020).

Con el propósito de reducir los riesgos de sabotaje al funcionamiento de la represa hidroeléctrica de Itaipú por parte de grupos subversivos, nacionales o extranjeros, se incrementaron las seguridades en los territorios cercanos. Por esta razón, los gobiernos de Brasil y Paraguay otorgaron créditos para la adquisición de zonas fronterizas, junto con subsidios destinados a empresarios, militares y policías con el fin de fomentar el desarrollo rural. De igual manera, el gobierno de Estados Unidos intervino mediante organismos financieros internacionales para garantizar la seguridad de la megaobra. Adicionalmente, se aseguró el orden social con la represión del campesinado, utilizando armamento provisto por los gobiernos de Brasil y Estados Unidos. El *teko* o modo de vida asociado al EPP ha sido considerado una amenaza para la estabilidad nacional, en tanto su presencia podría afectar infraestructuras críticas vinculadas a la provisión de recursos energéticos (Martens 2024).

Para dar continuidad al proyecto político de la dictadura stronista y atender la amenaza de grupos insurgentes, en 2010 se realizaron ejercicios militares para la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta. La información intercambiada entre la Cancillería paraguaya y el gobierno brasileño describe estos ejercicios como procesos de adiestramiento de tropas en la franja fronteriza (ABC Color 2010). Al año siguiente, autoridades de Itaipú Binacional, representadas por delegados de las Fuerzas Armadas, sostuvieron reuniones para planificar actividades de vigilancia, patrullaje y defensa de áreas estratégicas en territorio paraguayo. En palabras del entonces director administrativo, Constancio Mendoza, la cooperación entre ambos países se orienta a la protección de Itaipú, dada su particular ubicación en una extensa zona fronteriza. En este sentido,

la hidroeléctrica tiene un perímetro de 40 000 hectáreas que incluye el embalse y las reservas, las cuales deben custodiarse permanentemente. La inversión destinada a su protección fue de 5.307.323.072 guaraníes por parte de Paraguay, con un aporte de 997.175.280 guaraníes del fondo generado por el acuerdo binacional y 4.310.147.792 guaraníes entregados por el Ministerio de Defensa de Brasil (Itaipú Binacional 2019).

Al ser copropietarios de la infraestructura de Itaipú —que se extiende por una franja de 1 524 kilómetros de áreas protegidas—, Brasil y Paraguay enfrentan la presencia de numerosos puntos clandestinos asociados al contrabando y otras actividades ilícitas. El riesgo de que los intercambios ilícitos generen daños en la represa es alto. En este contexto, el expresidente paraguayo Horacio Cartes fue vinculado con la producción de armas y la gestión irregular de terrenos públicos en zonas fronterizas. Las fuerzas públicas de ambos países están inmersas en la vigilancia de estos puntos, estimados en 170 puertos clandestinos del lado paraguayo y 91 del lado brasileño. No obstante, el sistema de vigilancia satelital de Brasil ha identificado 370 puntos en movimiento constante. Frente a esta situación, otras instituciones han debido involucrarse, como el Departamento de Bosques y Asuntos Ambientales (DEBOA) de la Policía Nacional, mediante operativos conjuntos (Silva y López 2021).

Desde las alertas sobre los riesgos que enfrenta la central hidroeléctrica de Itaipú, los gobiernos firmantes participaron en la Primera Feria Nacional de Defensa y Seguridad. El Comando del Ejército paraguayo y autoridades militares brasileñas promovieron la creación de alianzas estratégicas con empresas para el desarrollo de proyectos tecnológicos para la defensa y la seguridad nacional. Entre las iniciativas propuestas se mencionó la creación de un satélite de observación terrestre con cámara hiperespectral de alta resolución, junto con un orbitador de telecomunicaciones. En este contexto, Rodrigo Arguello trató la ciberseguridad en el ámbito de la defensa militar-policial, mientras que Enrique Buzarquis habló sobre el estudio de factibilidad para una misión satelital paraguaya (Itaipú Binacional 2019). Como resultado de estas conversaciones, los gobiernos calificaron a la central hidroeléctrica como “el mayor bien patrimonial del Paraguay y una de las más grandes infraestructuras del Brasil”. Por esta razón, el 29 de septiembre de 2019 se realizó la “Operación Paraná II”, cuyo objetivo fue incrementar la interoperabilidad, el intercambio y la cooperación entre las Fuerzas Armadas de ambos países (Itaipú Binacional 2019).

Reorganización del acuerdo entre Estados luego de 51 años de la firma del Tratado de Itaipú

A pesar de la cooperación y coordinación entre las fuerzas securitarias de ambos países, en los últimos cinco años (2019–2024), y en el marco de operaciones como Basalto y Ágata para luchar contra el crimen organizado transnacional, se han evidenciado problemas en la administración energética entre Paraguay y Brasil, lo cual decantó en un dilema económico, político y securitario (Solano 2024). Este cuestionamiento surge en el marco de la administración binacional tanto del Acta de Foz de Iguazú como del Tratado de Itaipú, ya que configuran la noción de energía compartida como el reconocimiento de un derecho conjunto al usufructo de los recursos y de la voluntad de generar beneficios mutuos (Llamosas 2021, 140).

Para informar el éxito operativo de la represa de Itaipú, se difundieron noticias sobre la producción energética que alcanzó la megaobra. En términos comparativos, entre 2021 y 2022 la hidroeléctrica registró un incremento del 5,09 % en su producción, manteniéndose como la mayor generadora de energía limpia y renovable en el mundo (Swissinfo 2023b). En este sentido, el beneficio de la producción implica un mayor acceso a recursos energéticos para Brasil y Paraguay. No obstante, el acuerdo entre naciones establece, en su Anexo C, una distribución igualitaria del 50 % para cada país; sin embargo, también dispone que "si una de las partes no utiliza toda su cuota, tiene que venderle el excedente al otro socio a precios preferenciales". Este punto revela la asimetría en la distribución efectiva de la energía, considerando que la represa cubre aproximadamente el 90 % del consumo eléctrico de Paraguay y el 13 % del de Brasil (Swissinfo 2023a).

Considerando los hechos, la política de cooperación entre Estados se encuentra supeditada a la esfera geoeconómica en la que orbita el manejo de los recursos generados por la hidroeléctrica. Si bien estos recursos producen beneficios para ambas sociedades, ello también puede generar conflictos internacionales al poner en riesgo la disponibilidad de energía para uno u otro actor. Hasta 2023, la producción ha alcanzado niveles máximos de rendimiento, y se proyecta que para 2040 llegará a generar hasta dos millones de empleos y cuadruplicar el Producto Interno Bruto (PIB), principalmente en Paraguay (Betancur-Díaz 2020).

En el marco del tratado binacional, se establece que la explotación de los recursos naturales es económicamente compartida tanto en ingresos como en gastos, bajo el principio de "producto al costo". Para el cálculo del costo unitario, se aplican los siguientes principios: 1) la sostenibilidad financiera de los servicios públicos; 2) la equidad; y 3) el racionamiento del consumidor o el uso óptimo. Al considerar los componentes de los réditos generados, se evidencia que existe un excedente en la producción de energía que, para ambos países, Paraguay y Brasil, en la actualidad representa una inversión completamente amortizada. Esta situación exige una actualización de las bases del acuerdo binacional que asegure la generación de valor a largo plazo (Llamosas 2021, 143).

Entre 2019 y 2021, la discusión sobre el potencial de "desarrollo soberano" de Itaipú fue asumido por representantes de la Cancillería, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Gabinete Civil, en medio de acuerdos reservados y manifestaciones de descontento . La discusión sobre una nueva tarifa energética y la revisión del Anexo C, son una constante que no termina de negociarse. Alrededor de este proceso, se ha considerado la implementación de un nuevo esquema de manejo de la entidad binacional encargada de la represa. No obstante, una de las opciones que se analizan es anular el tratado vigente para reconfigurar la administración de la infraestructura en función del desarrollo soberano de Paraguay, asunto que se encuentra inconcluso (Vuyk et al. 2021, 516-520).

Conclusiones

Brasil ha tenido injerencia en Paraguay no únicamente a partir del proyecto para la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, sino desde etapas previas. Tras la guerra de la Triple Alianza, Paraguay fue agraviada por Argentina, Brasil y Uruguay, lo que implicó la ocupación de su territorio y posteriormente la pérdida de parte del mismo. Valiéndose de esta situación, de desprotección y de su posición vencedora, Brasil llevó al Gobierno paraguayo a firmar un tratado que fundaría las bases del Tratado de Itaipú, el cual resultó significativamente más provechoso para la contraparte brasileña. Ambos acuerdos tuvieron como eje el río Paraná, cuya importancia geoestratégica es evidente tanto por el hecho de ser una de las reservas de agua dulce más grandes del mundo, como por su

alto potencial para la generación de energía. La extensión de esta fuente hídrica, juntamente con su caudal relativamente constante durante todo el año, lo convierten en un espacio idóneo para el desarrollo de un proyecto hidroeléctrico de gran escala. Brasil identificó este potencial y lo posicionó como uno de los pilares de su desarrollo.

Una vez firmado el Tratado de Itaipú, Brasil logró, mediante una estrategia diplomática efectiva, imponer sus intereses sobre los de Paraguay y llevarse la mayor cantidad de los beneficios. En el Anexo C —uno de los puntos más cuestionados— se estableció que la energía producida por la hidroeléctrica sería dividida en partes iguales, y que si un país no utilizaba la totalidad de su fragmento tenía la posibilidad de venderle el excedente al otro socio a un precio justo. La problemática radica en que este texto también estipulaba que solamente Brasil y Paraguay podrían ser los beneficiarios de la totalidad energética producida, y el precio justo por megavatio-hora era inferior al del mercado. Dado que el nivel industrial de Paraguay es escaso, no utilizaría la totalidad energética, a diferencia de Brasil, que necesitaría algo más. Esto supone para el primero la obligación de vender solamente al Estado brasileño su energía restante a un precio económico, sin tener la opción de comerciar energía a un tercer país con un valor más alto. Es decir, que Paraguay, a partir del proyecto citado, ha perdido parte de su soberanía energética y de sus recursos hídricos; mientras que Brasil ha consolidado su estrategia geoeconómica y ampliado sus beneficios.

La asimetría del proyecto no se limita a la venta de energía, sino que también se refleja en la generación de una deuda para Paraguay. Brasil le prestó la cantidad necesaria para poder acceder al 50 % de la producción, misma que debía ser amortizada en 50 años con un interés del 6 %. Dicho préstamo colocó a Paraguay en una posición de desventaja estructural, obligándolo a aceptar términos desfavorables. La estrategia geoeconómica de Brasil no ha sido lo único que le ha sido impuesto a Paraguay por medio de Itaipú; existen aspectos geopolíticos que también se han superpuesto, desencadenando dilemas securitarios y de defensa. Como se expuso, tanto Brasil como Paraguay hacen que sus fuerzas armadas procuren la integridad territorial de los países; no obstante, tal capacidad fue en desmedro en 1966, cuando el gobierno brasileño ocupó el territorio paraguayo y, con ello, abrió la cooperación coercitiva, hasta desarrollar un proyecto hidroeléctrico que le ayudaría a imponerse, en

términos de poder, al interior de la región, objetivo que también compartía con Argentina. Desde entonces, las tropas brasileñas y los efectivos policiales se han adjudicado el control de la hidroeléctrica o, en su defecto, han administrado el monitoreo y control con un grupo reducido de efectivos paraguayos, a modo de observadores. Este hecho no significa que solo las Fuerzas Armadas protejan esta infraestructura crítica, sino que el personal paraguayo, que presta sus servicios de seguridad en el lugar, lo hace bajo la "asesoría" de los gendarmes cariocas.

La cooperación securitaria en la región del Paraná, entre ambos países, ha tenido consecuencias para la soberanía paraguaya. La adquisición de tierras para la construcción de la represa creó una frontera político-administrativa entre Brasil y Paraguay, específicamente al este del territorio fronterizo paraguayo. Así, militares y policías paraguayos recibieron la orden de desplazar a indígenas de su territorio, lo cual es una contradicción ante sus funciones, dado que no solo no protegen su integridad territorial, sino que también contribuyen con su modificación. El dilema securitario se exhibe al no existir una diferenciación entre las funciones militares y policiales. Esta zona se ha convertido en un espacio de operaciones conjuntas para ambos cuerpos. Inclusivo, Brasil, con sus unidades policiales y militares, ha llegado a incursionar en territorio paraguayo respaldado por la cooperación bilateral.

Esa relación ha evolucionado con el paso del tiempo para volcarse hacia un enfoque predominantemente geoeconómico, centrado en la maximización de réditos y la distribución de beneficios entre los países involucrados, aunque de manera desigual. El Estado brasileño, al tratar de justificar la apropiación del espacio soberano paraguayo, ha acometido una incursión militar, política y económica para establecer un protectorado tácito, que se ha distanciado de las necesidades de la población paraguaya y ha impedido su desarrollo en términos de recursos naturales y de desarrollo económico.

América Latina en términos de Transparencia: El problema del círculo

Olivia Fernanda Cabarroca Argudín

María José Elizalde

Introducción

La ausencia de transparencia no constituye un problema exclusivo del caso de Venezuela en las elecciones de 2024, ni de El Salvador en relación con el rechazo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para evaluar las condiciones penitenciarias o las violaciones a las garantías procesales derivadas de las detenciones arbitrarias. Así como tampoco se limita a hablar de la corrupción generalizada en la región. La transparencia en América Latina es un reto histórico y su lucha no ha sido sencilla ni corta. Es desesperante saber que ni siquiera en ese margen se ha conseguido la rendición de cuentas en los procesos institucionales que los ciudadanos merecen.

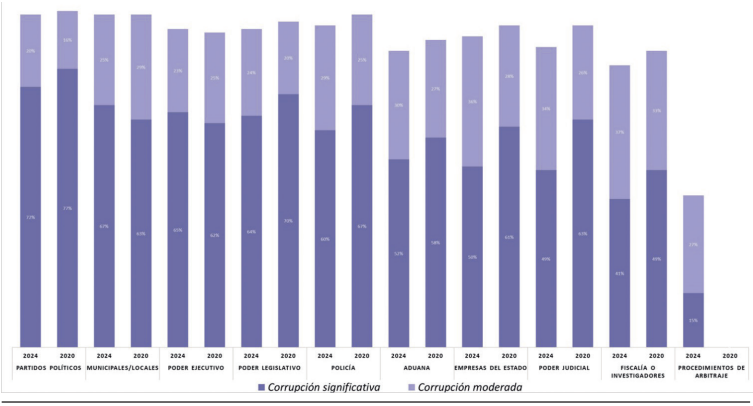
Mientras tanto, se ha normalizado vivir sin el contraste de los hechos; parece lejano evidenciar un cambio. Esto no exhibe la escasez académica. ¿Intelectuales? Existen. ¿Profesionales? También. ¿Ideas o soluciones? Sobran en formato PDF. ¿Qué falta, entonces, a más de una digna y representativa materialización de propuestas que, entendiendo la posición latinoamericana, se conecten con los recursos disponibles?

Con el objetivo de entender el bagaje histórico de la región –entre otras razones que explican la configuración actual de la gestión institucional latinoamericana– y proponer alternativas fundamentadas en una lectura crítica del problema con el que se carga desde la creación de las repúblicas, el presente artículo analiza los distintos casos de los países de Latinoamérica en términos de transparencia. Asimismo, examina las causas de su debilitamiento en los procesos institucionales y plantea reflexiones en torno a esta problemática de carácter interestatal.

Estudio de casos

La transparencia en América Latina ha sido objeto de debate recurrente. En no pocas oportunidades se han presenciado gobiernos de derecha y de izquierda, de aquí y de allá, que han sostenido que son la vanguardia y la panacea para enfrentar la problemática. Esta situación varía drásticamente entre países y sus gobernantes, pues revelan un panorama complejo. De acuerdo con el informe del Índice de Percepción de la Corrupción 2023, realizado por Transparencia Internacional, dos tercios de los países de la región obtienen una puntuación inferior a 50 sobre 100, por lo que se estima que América Latina enfrentan considerables desafíos en la lucha contra la corrupción.

GRÁFICO 1.1. Niveles de corrupción pública en América Latina (2024) (Miller y Chevalier)



En ese sentido, se propone analizar una serie de casos de la región que permiten comprender el tema que se quiere abordar. En primer lugar, Chile, reconocido por la solidez de sus instituciones y su robusto marco normativo, se erige como un referente positivo en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la rendición de cuentas. En contraste, Venezuela y El Salvador representan casos críticos, donde la falta de transparencia y la opacidad gubernamental han erosionado la confianza ciudadana y han contribuido al debilitamiento de las instituciones democráticas.

De igual forma, Argentina y Ecuador, aunque en menor medida, también han enfrentado —y continúan enfrentando— desafíos significativos en materia de corrupción y transparencia. Por ejemplo, en Argentina, los escándalos de corrupción han afectado la credibilidad de los gobiernos; mientras que Ecuador ha experimentado avances y retrocesos en los esfuerzos por implementar políticas de transparencia a lo largo de la historia. En este sentido, Baron (2022) afirma que "la corrupción es uno de los principales problemas transversales que ha recorrido y definido la política en la región de América Latina y el Caribe en la última década, incluso con sacudidas más allá de las fronteras de cada país, como lo evidenció la trama de sobornos urdida por Odebrecht".

El objetivo de este apartado es, por tanto, contrastar los distintos enfoques y resultados en la promoción de la transparencia en la región, reafirmando que su ausencia no responde a una línea ideológica específica, sino a patrones operativos recurrentes. Este análisis no solo destaca los logros, sino que también invita a reflexionar sobre aquellos procesos susceptibles de ser replicados en el resto de la región.

Venezuela

La transparencia en Venezuela es un problema estrechamente vinculado con su institucionalidad. En palabras del Centro de Justicia y Paz (CEPAZ), una organización venezolana dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia: "en Venezuela la institucionalidad del Estado es un instrumento para perseguir a las organizaciones de la sociedad civil" (2021). No por nada, la legislación venezolana ha sido señalada por organismos como Amnistía Internacional por facilitar prácticas de represión selectiva y por instrumentalizar las instituciones con el fin de silenciar a opositores políticos. Debemos recordar, pues, que el candidato Edmundo González se encuentra en España en condición de asilado político por persecución.

Este patrón de persecución, criminalización y restricción del espacio cívico se manifiesta jurídicamente en leyes como la Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional (Gaceta Oficial N.º 6.013 Extraordinario, 23 de diciembre de 2010) y la Ley de Alistamiento y Registro para la Defensa Integral de la Nación (Gaceta Oficial N.º 40.440, 25 de junio

de 2012) (CEPAZ 2021), las cuales han sido aplicadas contra organizaciones ajenas a la programación institucional, lo que ocasiona el abandono de los derechos humanos.

Este hecho es progresivo: el informe del IPC 2023, de Transparencia Internacional, remarca la situación alarmante del país al descender de 14 a 13 puntos –en una escala de 0 a 100– en términos de percepción, donde 0 representa el máximo nivel de corrupción percibida (Transparency International 2024). Este resultado reafirma la necesidad de fortalecer la transparencia en las instituciones judiciales de Venezuela; sin embargo, también pone en evidencia la notable injerencia del poder político en el sistema judicial.

En este contexto, la problemática venezolana no radica en la ausencia de instituciones, sino en la desconfianza, la opresión y la descomposición de estas, pues operan como cómplices del poder. No es un hecho puntual de 2012 o 2023, ni se trata de un desafío que, con estrategias, ha progresado notoriamente. Un ejemplo ilustrativo es lo ocurrido el 28 de julio de 2024, cuando la Asamblea Nacional respaldó a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), la cual convalidó los resultados emitidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en las elecciones presidenciales.

Varios organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, han señalado el incumplimiento estatal de los resultados electorales en términos de transparencia electoral. Por una parte, el informe preliminar del Panel de Expertos de la ONU destaca irregularidades en la transmisión y publicación de los resultados, evidenciadas en el anuncio de la victoria de Nicolás Maduro con el 51,2 % de los votos sin publicar los puntajes tabulados o en la referencia a un supuesto ciberataque, que incrementó las sospechas sobre la integridad del proceso (Noticias ONU 2024).

Por otra parte, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información señala que el Consejo Nacional Electoral publicó un primer boletín con los resultados correspondientes al 80 % de las actas, sin publicar la información completa ni entregar copias de las actas a partidos políticos, observadores y testigos (Alianza Regional por la Libre Expresión e Información 2024). Esto se añade a irregularidades adicionales, como la restricción del ingreso de González a la sede del CNE.

Asimismo, los jefes de Estado y los Ministerios de Relaciones Exteriores de países como Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador,

Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay han instado a que los resultados electorales en Venezuela respeten la voluntad popular expresada en las urnas (Deutsche Welle 2024). Mientras que otros actores de la comunidad internacional, como los treinta exmandatarios iberoamericanos que integran la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), hicieron un llamado al gobierno de Nicolás Maduro para que respete los acuerdos de Barbados y garantice unas elecciones libres en el país (Transparencia Venezuela 2024).

En este marco, y a pesar de las condenas provenientes de organizaciones internacionales, organismos multilaterales y distintos Estados, la transparencia en Venezuela está lejos de alcanzar estándares mínimos. Las prácticas de represión, censura y violencia ejercidas por el gobierno de Nicolás Maduro —con respaldo de las instituciones gubernamentales— han demostrado prevalecer sobre el discurso internacional. En efecto, a pesar de los intentos ciudadanos por precautelar la transparencia y por rendirse cuentas a sí misma –véase, con hincapié, la base de datos Macedonia del Norte, desarrollada por Giuseppe Gangi, ingeniero de software venezolano, donde presuntamente se recopilan las actas por estado, municipio, parroquia, escuela y mesa de votación, y se esclarecen los resultados nacionales, en los que predomina una victoria por parte de Edmundo González, con el 67,08 %, y la derrota de Nicolás Maduro con 30,46 % (Gangi 2024)–, las explicaciones del gobierno para con el caso venezolano se advierten lejanas.

Ahora bien, esto no implica que la oposición deba ser considerada exenta de cuestionamientos. Si bien el movimiento Vente Venezuela (VV), liderado por María Corina Machado, resulta ser el ideal en términos de transparencia electoral por su apertura a los ideales liberal-democráticos, el concepto de transparencia no se limita a ello. En realidad, este elemento exige claridad en la totalidad de los procesos de gobierno, y dicha característica no es identificable dentro del Programa de Gobierno 2024 de VV. El caso más claro es la propuesta de política exterior: ¿cómo se reclamarán estos vínculos y alianzas en el sistema internacional? ¿Cuáles serán las alternativas de financiamiento aparte del FMI, que se menciona en la página 24 del plan electoral, en la sección de expansión económica? ¿Y cuál será el precio por pagar? Estas preguntas deben considerarse al analizar a esta posición.

Si bien la transparencia se manifiesta a través de las competencias gubernamentales –con sus instituciones–, también se requiere que los procesos políticos sean claros, abiertos y comprensibles para garantizar la rendición de cuentas que los ciudadanos merecen (UNIR 2023). Las candidaturas presidenciales, junto con sus programas, deben alinearse con este principio, aun cuando no formen parte del ejercicio gubernamental directo. Solo así se logrará desarrollar cambios simbólicos: "cuando la sociedad civil actúa a partir de la transparencia de los datos, puede identificar muy bien los problemas y promover mejoras" (Feijó y Martins 2020).

El Salvador

Con la llegada de Nayib Bukele a la presidencia en 2019, se anticipaban transformaciones para El Salvador. Y, según los números, así fue. De acuerdo con los datos de Statista, el país registraba una de las tasas de homicidios más altas de América Latina, alcanzando 103 casos por cada 100.000 habitantes en 2015. Asimismo, para 2019, esta cifra había descendido a 36 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo que evidenciaba que la situación de seguridad en el país aún no era favorable al momento de asumir el nuevo mando ejecutivo (Statista Research Department 2024).

Bajo la administración de Bukele, las cifras han reflejado un progreso en materia de seguridad. No obstante, surge una interrogante: ¿a qué costo? En no pocas oportunidades se ha demando la ausencia de transparencia, así como las violaciones a los derechos humanos y la inminente corrupción por parte del gobierno salvadoreño.

La falta de transparencia en el gobierno de Bukele ha generado críticas y preocupaciones tanto a nivel nacional como internacional. La prolongación del estado de excepción, declarado en 2022, ha propiciado la vulneración de derechos fundamentales. Asimismo, la construcción del Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT) se presenta simultáneamente como un pilar clave en su proyecto de reconstrucción del país, y como un arma de doble filo. De acuerdo con Amnistía Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó acceso a los centros penitenciarios para realizar una evaluación independiente de las condiciones de detención; sin embargo, dicha solicitud fue rechazada por las autoridades (Amnistía Internacional 2024b). Esto evidencia cómo la ausencia de

transparencia por parte de las autoridades se convierte en un problema de inmensa connotación, que puede extenderse incluso al ámbito de la supervisión internacional.

En este contexto, la situación de las personas privadas de libertad ha sido objeto de debate y cuestionamiento, dado que, en muchos casos, no se dispone de información certera ni sobre su estado ni sobre su identidad.

> Los criterios para los traslados al Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT) no son públicos y hay dudas sobre la identidad de quiénes están presos allí, si fueron detenidos durante el régimen de excepción o son pandilleros que estaban cumpliendo condena en otras cárceles. (BBC News Mundo 2023)

Por tanto, la ausencia de fuentes oficiales para informar a la ciudadanía ha propiciado el socavamiento del Estado de derecho de la nación salvadoreña: "No se conocen detalles sobre las rutinas de alimentación; cuándo, dónde y qué comen los internos. Ni si en las instalaciones hay cocina, comedor, enfermería o tienda" (BBC News Mundo 2023).

Otro aspecto relevante es que la administración de Bukele ha recurrido de manera sistemática a detenciones arbitrarias, negando a los detenidos su derecho a un juicio justo y a sus garantías procesales. Este hecho viola el artículo 12 de la Constitución de la República de El Salvador, donde se estipula que: "toda persona a quien se impute un delito se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa" (Asamblea Constituyente 1983, art. 12).

De acuerdo con Amnistía Internacional, en El Salvador se han registrado más de 73 000 detenciones arbitrarias desde la declaración del estado de excepción en marzo de 2022 (Amnistía Internacional 2024b), debido a la ausencia de órdenes judiciales claras, lo que afecta directamente el principio de transparencia. Además, la falta de información oficial sobre el paradero y el estado procesal de los detenidos, así como el desconocimiento de la identidad de los jueces encargados de procesar los casos, compromete las garantías fundamentales que el Estado debe asegurar a la ciudadanía.

En este sentido, al igual que en Venezuela, el problema no radica en la ausencia de instituciones, sino en la falta de un respaldo efectivo hacia la sociedad civil. Bajo el argumento de preservar la seguridad

nacional, se han promovido modificaciones a la ley salvadoreña que resultan inconstitucionales; tal como, por ejemplo, la reciente reelección de Bukele bajo decreto constitucional. Esto pone en cuestión la credibilidad del gobierno y los principios democráticos que afirma defender.

De acuerdo con el IPC, El Salvador ha registrado una paupérrima calificación en cuanto a los niveles de corrupción percibidos en el país: la disminución va de 34 puntos de 100 para 2019, a 31 puntos de 100 para 2023 (Transparency International 2024). Este detalle evidencia la misma situación crítica –aunque no mayor al apoyo popular– en la percepción de la nación centroamericana.

Asimismo, otro problema relevante es la restricción en el acceso a la información pública. El socavamiento del principio de transparencia viola un derecho fundamental y humano: el derecho a la información: "El gobierno dificultaba el acceso a datos esenciales imponiendo restricciones sistemáticas a la información y requisitos excesivos para proporcionar documentos" (Amnistía Internacional 2024b). Todo esto produjo su expulsión de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2023, debido al incumplimiento de su plan de acción correspondiente a los años 2021 y 2022, lo que implicó la pérdida de los criterios de elegibilidad para ser miembro de dicha iniciativa (Open Government Partnership 2023).

Y es que las democracias contemporáneas no pueden sostenerse sin la transparencia política que las legitime. Resulta imprescindible, entonces, el aseguramiento de un principio tan importante, el cual se encarga de velar por el cumplimiento de las obligaciones estatales: "El respeto y la protección de la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que este derecho también habilita otros derechos humanos y resguarda los valores democráticos" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2024). Es por ello por lo que, resulta imprescindible fortalecer instituciones sólidas que no sean susceptibles de ser socavadas ni modificadas a conveniencia, porque entonces ¿qué tipo de democracia serían?

Chile

El caso de Chile es relevante ya que se posiciona como uno de los pocos países de la región que cuenta con mayores niveles de transparencia . Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2023, Chile obtuvo 66 puntos

sobre 100 (Transparency International 2024), ubicándose como uno de los países menos corruptos de América Latina junto con Uruguay. También, Chile ha implementado varios mecanismos institucionales orientados a garantizar la transparencia en la gestión pública, lo que ha propiciado una mayor confianza ciudadana.

Uno de sus instrumentos clave es la Ley N.º 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que obliga a las instituciones del Estado a poner a disposición de la ciudadanía la información sobre sus actividades, presupuesto y toma de decisiones. De igual manera, esta normativa reconoce el derecho de los ciudadanos a solicitar información específica, lo que constituye un paso significativo para fortalecer la rendición de cuentas (Portal de Transparencia 2024).

Uno de los ejemplos más notables donde la transparencia funcionó es el proyecto urbanista de Quinta Monroy, Iquique, en Chile. En este plan, se agruparon distintos sectores del Estado, la academia y la sociedad civil para conformar un proyecto llamado Elemental, con la finalidad de construir viviendas para 100 personas en el desierto. Para el éxito de este proyecto la transparencia fue clave, pues los organismos encargados de desarrollarlo informaron a la ciudadanía sobre sus objetivos y resultados esperados. Esto generó un alto nivel de confianza en la comunidad, que colaboró activamente en el proceso.

De igual forma, otro elemento importante fue la creación del Consejo para la Transparencia (CPLT), una entidad independiente que supervisa el cumplimiento de las normativas relativas al acceso a la información pública. Este consejo tiene la facultad de intervenir cuando se rechaza injustificadamente el conocimiento de información, garantizando así que las instituciones cumplan con sus obligaciones de transparencia: "En simple, el CPLT tiene la misión de garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública, fiscalizar a los órganos de la administración y aplicar las sanciones que correspondan" (Navarrete Yáñez 2024). Este organismo ha sido fundamental para que los ciudadanos tengan una instancia a la cual acudir si sienten que su derecho a estar informado no es respetado o se ha vulnerado.

Otro aspecto sumamente importante para la generación de transparencia en Chile es la digitalización. Se puede afirmar que este país ha avanzado en la implementación de plataformas digitales para facilitar el acceso a la información pública y asegurar procesos más eficientes. A través de

los sitios web oficiales, la ciudadanía puede revisar informes, presupuestos y otros documentos importantes sin requerir de trámites engorrosos y burocráticos. Un ejemplo de ello es el Portal de Transparencia, plataforma que "fue creada el 2013 y administrada por el CPLT desde un inicio, y ha sido fundamental en la implementación de la Ley de Transparencia y la masificación de su uso" (Navarrete Yáñez 2024). Según este portal, desde su creación hasta agosto del presente año se han contabilizado 2.053.226 solicitudes de información. Como se puede ver, la modernización ha logrado desarrollar una cultura de transparencia, con lo que los ciudadanos están más informados y pueden participar en la vida democrática de la nación sudamericana (Portal de Transparencia 2024).

Sin duda, Chile se destaca en la transparencia gracias a la solidez de sus instituciones y a la implementación de leyes y mecanismos efectivos, capaces de generar resultados óptimos en la sociedad chilena. Asimismo, la digitalización ha sido crucial para la optimización de dichos procesos. Pese a las otras falencias que puede presentar como país, estos avances han construido una mayor confianza institucional y fomentado una ciudadanía informada.

Otros casos: Argentina y Ecuador

La situación de Argentina respecto a la falta de transparencia tiene antecedentes que abarcan a todas las coaliciones políticas. Es alarmante la situación del país sudamericano al observar los números que brinda el IPC. Argentina, para 2019, obtuvo un puntaje de 45 sobre 100, pero esta cifra decayó significativamente en 2023, cuando el país recibió una puntuación de 37 sobre 100 (Transparency International 2024). Esta pérdida de 8 puntos lo situó en el lugar 98 de 180. Todo esto ocurrió en el mismo año en que la vicepresidenta de la administración Fernández, Cristina Fernández de Kirchner, fue condenada por corrupción en la obra pública.

En ese sentido, se puede afirmar que existe una notable preocupación con respecto a la transparencia y la integridad del sistema político en Argentina. Tanto es así que, para 2019, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, el 93 % de sus habitantes pensaban que la corrupción en el Gobierno era un problema grave, al mismo tiempo que el 67 % sostenía que su Gobierno estaba actuando

mal en la lucha contra la corrupción (Pring y Vrushi 2019). Estas cifras son alarmantes si consideramos los efectos que puede generar la desconfianza institucional por parte de la sociedad civil: "Si los ciudadanos no creen en sus instituciones, resulta más sencilla la emergencia de 'outsiders', movimientos antisistema y políticas populistas" (Freidenberg 2005, 10).

Es así como surge Javier Milei, un político con una aparente línea innovadora, a la vez que controvertida, quien representa un cambio a lo que estaban acostumbrados los argentinos. El nuevo presidente de Argentina, durante la campaña, prometió actuar de manera distinta a los ineficientes gobiernos anteriores. Por desgracia, no ha sido así. Esta nueva administración prometió terminar con los males que aquejaban al pueblo argentino, entre ellos la corrupción y la falta de transparencia, pero como se ha podido evidenciar de decreto en decreto, lo último que ha hecho es eso.

Su más reciente decreto presidencial 780/24 modificó una ley que regía en Argentina desde 2016, relativa al Acceso a la Información Pública. Mediante este cambio, el gobierno de Javier Milei establece nuevos límites al concepto de "información pública" y propone una distinción entre lo que corresponde al ámbito estatal y lo que pertenece a la esfera privada. En términos generales, sostiene que las actividades privadas realizadas por funcionarios o magistrados constituyen materia de interés ciudadano. Por el momento, distintos medios y actores políticos se han pronunciado en contra de este decreto, entre ellos la Alianza Regional Por la Libre Expresión e Información (2024), quien ha comunicado que:

> El Decreto 780/24 implica una seria regresión en materia de interpretación del derecho de acceso a la información a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y lucha contra la corrupción y genera un marco normativo discrecional por el cual las definiciones políticas del gobierno y las decisiones subjetivas de los funcionarios/as primarían por sobre el derecho de acceder a información en manos del Estado.

Este no es, sin embargo, un hecho aislado. El gobierno de Javier Milei ha adoptado medidas orientadas a limitar las voces encargadas de proporcionar información crítica a la población, al considerar estas acciones como desafíos a la autoridad gubernamental: "Ejemplo de ello es el cierre de la agencia pública de noticias Télam, la única federal del país, reduciendo así la pluralidad de voces y limitando el acceso ciudadano a

la información" (Alianza Regional Por la Libre Expresión e Información 2024). La regulación de los medios de comunicación ha suscitado diversas críticas por parte de organizaciones internacionales y activistas de derechos humanos, quienes sostienen que este tipo de decisiones restringe el espacio cívico al que tiene derecho la ciudadanía, debilitando, en consecuencia, los procesos democráticos.

Por otro lado, el Estado ecuatoriano presenta un bagaje histórico más agrio que favorable en el apartado institucional y, por tanto, en materia de transparencia. Freidenberg, en el prólogo de *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador* —obra de Verdesoto—, expone:

> Desde la reinstauración democrática de 1978, la política ecuatoriana ha estado cruzada por la inestabilidad y el conflicto; por el constante cambio en las reglas del régimen político y el sistema electoral; por la falta de acuerdos a largo plazo entre los actores sociopolíticos; por la exclusión social y económica y por la incapacidad de algunos sectores para respetar los arreglos institucionales que obligan en un Estado de Derecho. (2005, 10)

La transparencia en Ecuador, al igual que en Argentina, tiene como problema principal la carencia de instituciones sólidas y la ineficiencia de las ya existentes. Se trata de un caso distinto al venezolano, ya que este último cuenta con instituciones funcionales estructuralmente, aunque no en términos de bienestar social.

Este país, históricamente marcado por la desconfianza, ha vivido la segmentación de unos frente a otros al construir sus instituciones. Así ha sido hasta la actualidad, puesto que se trata de un pueblo cuya crisis política atraviesa cada institución del Estado. La garantía de seguridad se encuentra contrastada –o, mejor dicho, ensangrentada– con homicidios y estados de excepción que, lejos de solucionar este problema, profundizan la desconfianza hacia el gobierno y las instituciones democráticas. No se requiere ahondar mucho, pues en las Fuerzas Armadas, la institución que precautela la seguridad pública y estatal, fue hallada muerta, en su habitación, la subteniente Aidita Pamela Ati dentro del Fuerte Militar Napo.

Por su parte, los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas también se encuentran en situación de alerta. Organizaciones como Amnistía Internacional mencionan que a través del Decreto Ejecutivo 754 las empresas mineras han desarrollado su actividad minera y extractiva

en Ecuador sin el consentimiento previo y libre de los pueblos indígenas afectados (Amnistía Internacional 2024a). Resulta necesario observar cómo el mismo poder ejecutivo puede incidir directamente en la crisis de transparencia en Ecuador. La Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) lo ha remarcado dadas las circunstancias del conflicto minero causado por el rechazo al proyecto La Plata: "Las Pampas y Palo Quemado continúan militarizadas y con presencia policial que reprimen a los habitantes" (2024).

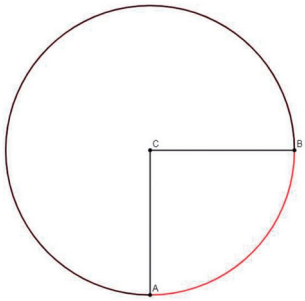
¿Cómo confiar, entonces, cuando estos hechos se perpetúan sin atenuarse, resquebrajando la desconfianza ciudadana en la capacidad institucional para proteger los derechos? Partir del pasado o del presente —en un sentido conceptual, más que temporal— resulta indiferente: Ecuador aún experimenta errores gubernamentales que condicionan la expectativa de eficiencia burocrática de los modelos institucionales.

El problema del círculo latinoamericano

El círculo infinito: olvidar las raíces

Las soluciones democráticas hoy –en cuanto a transparencia– resultan ser una línea que Nicolás de Cusa entendería como el arco de un círculo infinito:

GRÁFICO 1.2. Arco AB (segmento de A hasta B señalado con color rojo).



Fuente: Elaboración Propia.

A saber, se trata apenas de una sección incompleta que no comprende ni sus orígenes ni sus fines —el inicio del círculo no es necesariamente A y, evidentemente, su final no es B—. Y, puesto que no reconoce su fin, su progreso queda condenado al rezago. ¿Cómo alcanzar el infinito? ¿Cómo proyectar una solución dentro de un círculo sin desarrollo ni salida?

Por tanto, es menester focalizar el concepto de transparencia en sus raíces. Y sí: una de las grandes causas de la falta de transparencia en Latinoamérica es la ineficacia institucional, factor analizado tanto en la literatura previa como en el presente artículo. Empero, las causas constituyen un precedente, un origen. Reducir la transparencia únicamente a la ineficacia institucional resulta insuficiente; no alcanza a responder a la raíz del problema: ¿por qué existe dicha ineficacia?

En ese sentido, y al retroceder en la historia, se evidencia que este problema se remonta a los inicios de la instauración de las repúblicas latinoamericanas, e incluso a la época colonial. Por ello, la era republicana —entendida como el período poscolonial que sigue a los procesos de independencia— ofrece claves fundamentales para su comprensión. Freidenberg, en el prólogo de *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador*, manifiesta:

> Se creó una república unitaria en un contexto fragmentado y se forzó insistentemente a los actores a que adecuaran sus demandas y prácticas políticas a un modelo de funcionamiento estatal que naturalmente no los cobijaba y que tampoco los representaba. Las instituciones estatales ecuatorianas no tradujeron, en su funcionamiento y en su estructura, la pluralidad regional [Sierra, Costa, Oriente, Galápagos] (y aún hoy no lo hacen). (2005, 10)

Si bien este planteamiento se refiere específicamente a Ecuador, puede ser extrapolado a otros países de América Latina. Es cierto que el contexto fragmentado que se menciona no necesariamente se replica de forma idéntica en todos los casos; sin embargo, la dificultad que enfrentaron por la condición poscolonial resulta análoga: todos los Estados enfrentaron el desafío de gestionar la pluralidad.

Una pluralidad asentada en un lugar que, desde su origen, entendía las diferencias sociales y el privilegio de unos grupos sobre otros. Estas condiciones generaron, entonces, un entorno en el que la desconfianza hacia

las instituciones —al menos para los sectores más desfavorecidos, que constituyen la mayoría— se vuelve un rasgo común dentro de un Estado que no refleja ni sus necesidades ni su diversidad. Zanatta afirma que:

> El mismo principio federalista -adoptado en la mayor parte de los casos por las nuevas autoridades en reacción al centralismo español y causa de ásperos conflictos en varios puntos del continente- puso en evidencia la imposibilidad de fundar un orden estable, así como la fragmentación del poder. (2012, 53)

La búsqueda de la descentralización del poder en las nuevas repúblicas latinoamericanas tras la independencia derivó en procesos institucionales débiles e ineficientes, en gran medida porque el sistema político heredado del Imperio español, profundamente centralizado, no experimentó transformaciones sustanciales. Aunque los liderazgos cambiaron, las estructuras de poder permanecieron prácticamente intactas, lo que revela que no se procuraba una reforma profunda del sistema. En este sentido, Zanatta argumenta:

> Las constituciones sobre las cuales se fundaron los diversos órdenes políticos padecieron una volatilidad crónica y pusieron en escena, una y otra vez, la visión del mundo liberal, que buscaba erradicar el orden corporativo de la era colonial, o bien la conservadora, que pretendía mantener gran parte del esqueleto colonial, empezando por el rol tradicional de la iglesia católica. (53)

Todo ello derivó en el debilitamiento de las bases sobre las que se fundaron las nuevas repúblicas, contribuyendo a una inestabilidad política que ha perdurado desde las proclamas independentistas hasta la actualidad.

Cabe recalcar, además, que el factor económico desempeñó un papel trascendental en este debilitamiento político de las repúblicas nacientes en América Latina. Tras alcanzar la independencia, estos nuevos Estados se encontraron con economías frágiles, carentes de infraestructura y dependientes de actores externos para su desarrollo, lo que limitó su capacidad de consolidación política. Diversos autores han abordado esta problemática y, en particular, Zanatta expone que:

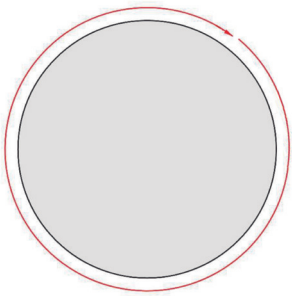
> [...] las economías del área se habrían encontrado de golpe privadas de los ingresos vitales del comercio colonial, y sin alcanzar a sustituirlos, al menos en el corto plazo, a través de las nuevas relaciones comerciales con las potencias en ascenso. A esto siguió una sustancial estancación comercial y, con ella, una drástica reducción de las finanzas públicas, en su mayoría fruto de los impuestos cobrados a dichas relaciones comerciales. Así, los nuevos estados se encontraron privados de los recursos necesarios para construir sus propias estructuras y, por consiguiente, para hacer valer su autoridad en el territorio nacional. Con mayor razón, estas condiciones inhibieron la formación de una clase dirigente fuerte y cohesiva, capaz de guiar el proceso de state-building. El resultado fue la inestabilidad política. (54)

Finalmente, este círculo vicioso de dependencia económica ha limitado la capacidad de las democracias latinoamericanas para ejercer una soberanía plena y construir instituciones sólidas. Así, la debilidad política y la subordinación económica se han retroalimentado a lo largo del tiempo, impidiendo que estos Estados alcancen un desarrollo verdaderamente autónomo y sostenible, al menos en el largo plazo. Como resultado, muchas naciones de la región continúan enfrentando los mismos desafíos estructurales que marcaron su nacimiento, lo que revela que la independencia política no ha sido suficiente para garantizar una estabilidad duradera ni un progreso real. Desde entonces, este peso histórico ha sido arrastrado hasta la América Latina contemporánea.

El círculo vicioso: desconfianza cultural

Por otro lado, el fenómeno latinoamericano también puede ser analizado en su totalidad. Sin embargo, bajo esta perspectiva, en lugar de concebir una línea que inicia en A y termina en B, lo que se observa es un movimiento continuo: la línea latinoamericana parece estar condenada a repetirse, a mantenerse dentro de un círculo vicioso que se perpetúa en el tiempo.

GRÁFICO 1.3. El círculo vicioso.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La flecha roja indica el bucle que experimenta el círculo.

La causa de que América Latina parezca condenada a girar en círculos es la desconfianza hacia las instituciones. Este fenómeno alimenta la ineficacia institucional y, a su vez, perpetúa la desconfianza existente. Se configura así un círculo vicioso. En la estructura de este ciclo se observa cómo las instituciones débiles generan desconfianza, y esta, a su vez, fomenta la informalidad y profundiza la ineficiencia institucional. Esta dinámica es constante en la región, configurando un entorno en el que ni el Estado ni el sector privado logran establecer relaciones sólidas de confianza con la ciudadanía, lo que limita tanto la legitimidad como la capacidad de gobernar efectivamente.

Dentro de la literatura, este factor es ampliamente reconocido. Estella de Noriega inicia uno de sus trabajos sobre confianza institucional señalando: "Estamos ante una auténtica crisis de confianza institucional [...] que se agrava, y de manera notable, en América Latina (2020, 3). Por su parte, en el libro *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los editores Keefer y Scartascini lo reafirman:

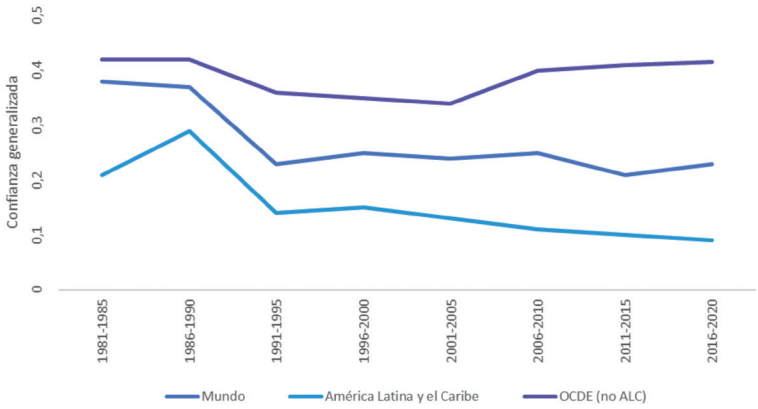
> Aunque la confianza es escasa en el resto del mundo, es más baja en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región [...]. La desconfianza en el gobierno es un problema mundial, pero es mayor en América Latina y el Caribe. (Keefer y Scartascini 2022, 4)

En dicho estudio también se señala que:

> Cuando la confianza está ausente de estas interacciones, la sociedad y todos sus miembros sufren; la política es inestable, la calidad de las políticas públicas se deteriora, el crecimiento económico se desacelera y la equidad social y el bienestar individual disminuyen. (1).

Asimismo, Keefer y Scartascini exponen, a través de una línea de tiempo, la progresiva disminución de los niveles de confianza en América Latina y el Caribe:

GRÁFICO 1.4. Disminución de la confianza en América Latina y el Caribe.



Nota: Gráfico extraído de los cálculos realizados por Keefer y Scartascini según los datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

Y, si bien los autores citados hacen referencia a la confianza en términos generales —es decir, en el plano interpersonal—, esta, al reflejarse en las interacciones cotidianas de los ciudadanos, también se proyecta en su relación con las instituciones: "Podemos decir que América Latina vive una [...] crisis de confianza, tanto en un sentido general como desde una perspectiva institucional" (Estella de Noriega 2020, 32).

Con esta percepción institucional, la problemática afecta a otros sectores. Como es bien sabido, el crecimiento económico de un país depende de las políticas públicas que lo incentivan, las cuales son diseñadas e implementadas por las instituciones. Pero si la confianza institucional es casi inexistente, ¿cómo conseguir oportunidades de progreso que, a su vez, fortalezcan a dichas instituciones para convertirse en organismos dignos de confianza?

Sobre este punto, Keefer y Scartascini plantean una gran reflexión:

> Las decisiones más importantes que impulsan el crecimiento económico –invertir, emplear, producir, comprar o vender– dependen en todos los casos de la confianza. Las personas más productivas, capacitadas e innovadoras tienen más oportunidades económicas en las sociedades donde la confianza es alta; en las que carecen de confianza, estas oportunidades son limitadas. (2022, 11)

Pero no solo se trata de los hechos contemporáneos ni de la literatura actual. En el análisis histórico del nacimiento republicano, el engaño ha sido identificado como un elemento constitutivo de numerosos procesos:

> La mentira política se instala en nuestros pueblos casi constitucionalmente [...]. Nos movemos en la mentira con naturalidad. Durante más de cien años hemos sufrido regímenes de fuerza, al servicio de las oligarquías feudales, pero que utilizan el lenguaje de la libertad. Esta situación se ha prolongado hasta nuestros días. De ahí que la lucha contra la mentira oficial y constitucional sea el primer paso de toda tentativa seria de reforma. (Paz 1950, 154)

Hace más de medio siglo, el ensayista Octavio Paz ya advertía una de las complicaciones más persistentes de la región: las repúblicas, incluso desde su origen, partieron del engaño, lo que ha generado desconfianza en todo aquel que no sea –y hasta en los que eran– beneficiados por aquellas mentiras.

Este trasfondo histórico se convierte en una constante cuando, al ver hacia atrás, se reproduce el engaño en el diario vivir:

> Cuando la confianza generalizada es baja, es probable que también lo sea la creencia de las empresas en que las reglas han sido hechas en aras del

> interés público y que los demás las cumplirán. Por lo tanto, las empresas y las personas optan por la informalidad en lugar del cumplimiento regulatorio. (Keefer y Scartascini 2022, 7)

Las actividades informales e ilegales emergen como una respuesta a la desconfianza institucional, la cual, a su vez, se origina en la ineficiencia de dichas instituciones.

En definitiva, es evidente que la América Latina contemporánea requiere reconstruir la confianza. Su ausencia —no solo en el ámbito institucional, sino en el tejido social en general— no solo limita el progreso económico y social, atrae resultados políticos de este tipo:

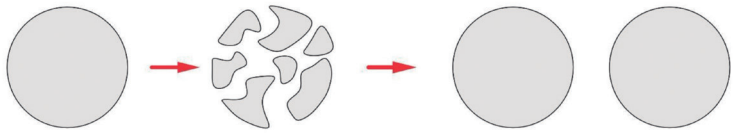
> en la mayoría de los países de ALC un tercio o más de respondientes toleraría un golpe militar en situaciones de alta corrupción, con porcentajes variando entre el un quinto de los encuestados de Uruguay y más de la mitad en Perú. (Baron 2022, 316)

Este tipo de respuestas, lejos de constituir soluciones viables, reflejan una respuesta desesperada ante la incapacidad de encontrar confianza en otro lugar, puesto que la confianza depositada hasta ahora ha producido, en gran medida, un círculo vicioso de ineficacia y desconfianza sin resultados.

El círculo Banach-Tarski: mucha teoría, poca práctica

La paradoja de Banach-Tarski demuestra que, teóricamente, es posible dividir un círculo –en términos estrictos, cualquier tipo de circunferencia en un espacio tridimensional– en un número finito de partes que, gracias a cambios de rotaciones, pueden recomponerse para formar dos círculos del mismo tamaño que el original.

GRÁFICO 1.5. Paradoja de Banach-Tarski.



Fuente: Elaboración propia.

Si bien esta paradoja tiene su sustento teórico y su construcción es matemáticamente válida, no puede ejecutarse en el mundo físico –materialmente–. Se trata, entonces, de un fenómeno con mucha teoría y poca práctica.

Este es el caso de la transparencia, especialmente en Latinoamérica. La literatura –mucha de esta creada aquí– tiene sus bases, supuestos y aportes significativos. En ella se comprenden diversas causas, formas y principios: "La necesidad de implantar cambios radicales en las estructuras y los modos de la gobernanza es un tópico exaltado desde hace décadas. No han faltado intenciones ni programas para ello a nivel nacional, subnacional e internacional" (Smuckler 2023, 15). La teoría existe, pero un buen científico social sabe que esta resulta insuficiente sin su materialización en la práctica. Se entiende, entonces, que la ausencia de transparencia responde a la falta de su enfoque práctico.

Los proyectos, por su parte, también existen:

> La OEA [...] creó el programa llamado Beca OEA de Gobierno Abierto en las Américas. El programa busca fortalecer las prácticas de gobierno abierto en las administraciones públicas, especialmente las relacionadas con la transparencia, la colaboración multisectorial, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. (Feijó y Martins 2020, 149)

Asimismo, el reclamo en la literatura —aunque esta afirmación podría ser claramente debatida en el ámbito de la participación ciudadana— hacia los partidos:

> los partidos ubicados en AL deben asumir una mayor responsabilidad frente a la rendición de cuentas, utilizando los medios de comunicación a su alcance, entre ellos sus sitios web, con el fin de lograr una mayor transparencia ante los ciudadanos, mejorar su relación con ellos y disminuir la pérdida de legitimidad que experimentan hoy en día. (Cristancho 2023, 67)

Y ni hablar de la conceptualización de las ideas clave de la transparencia: "Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano" (Calderón 2012, 28).

Se comprenden así los conceptos, los pasos, los métodos; incluso, puede conocerse qué es lo necesario, qué hay que establecer y qué mecanismos seguir. Y parece que esto es lo que estanca al proceso: mucha teoría y poca práctica. A su vez, en la mayoría de los casos no se trata de un aporte teórico multidisciplinario, sino parcial. Ya lo menciona Manuel Agustín Aguirre, cuando hace referencia a la hiperespecialización —lo que él cataloga como superespecialización— como problema:

> una superespecialización, que parcela los problemas de la naturaleza, de la sociedad y del hombre [...], impide la visión macroscópica del todo social, del sistema en que vivimos, con toda su monstruosa irracionalidad, evitando la comprensión crítica global de su mecanismo explotador y la acción que pueda destruirlo. (Aguirre 1973, 96)

A fin de cuentas, hablar de transparencia en la región latinoamericana se ha transformado en una recolección de ideas y supuestos que, sin materialización, terminan como archivos de literatura de un tema que no ha conocido más allá de dos o tres aplicaciones trascendentes. La transparencia en los procesos institucionales, entonces, se debe a la practicidad colectiva, que se encuentra solamente en la cooperación de los distintos campos del conocimiento —ejemplo efectivo, cabe mencionar, es el de Quinta Monroy, expuesto en el estudio de caso chileno— y en la organización necesaria para llevarla a cabo.

Reflexiones

En resumen, la historia de América Latina evidencia que los problemas actuales no son el resultado de una nueva ola de ideales latinoamericanos, sino el producto de años de mala praxis. Estos desafíos que atraviesa la región se remontan a la creación de repúblicas independientes, donde las bases para un desarrollo, sólido y justo, fueron socavadas por prácticas ineficaces, dependencia económica y procesos corruptos. En ese sentido, se hace crucial la comprensión de este legado histórico, heredado de la colonia, que trasciende niveles quizá del entendimiento porque, como latinoamericanos, ya es algo que está impregnado en el imaginario colectivo.

Por otro lado, el ciudadano, que histórica y razonablemente cuenta con justificaciones para desconfiar, tiene que aprender a hacerlo. El enfoque de esta propuesta no pretende promover una confianza ciega en las instituciones; sino, por el contrario, reformarlas y/o reconstruirlas —sin la pretensión de incentivar la revocación de procesos efectivos sin argumentos— hasta el punto de que sea el ciudadano, en unión con sus iguales, quien participe activamente en los procesos. Partir confiando en uno mismo y en la capacidad individual de ser sinceros con el otro es el primer paso para la construcción de una nueva sociedad que permita a ese uno y a ese otro confiar en las instituciones de tal sociedad. Es por ello por lo que la solución radica en conocernos, en identificarnos, en reconocer al otro, en confiar en uno mismo y en el otro, y en no permitir que los gobiernos de turno polaricen a la ciudadanía.

Entender, además, que para romper este ciclo es fundamental repensar el diseño institucional, comenzando por el ámbito educativo. Si los problemas actuales derivan de la historia independentista latinoamericana, es menester social y político que las instituciones de la región desarrollen un nuevo modelo educativo que promueva prácticas transparentes desde temprana edad. Como se dice, corrupto no se nace, se hace, y este es uno de los mayores desafíos de la sociedad latinoamericana. Aunque el origen del problema se encuentra en el pasado, la solución podría estar en un nuevo accionar político. Para ello, es necesario que los representantes muestren la voluntad política de implementar un proceso educativo que erradique las prácticas corruptas heredadas de la colonia, las cuales, como bien se observa, se repiten en los procesos actuales.

De igual manera, la digitalización de los procesos en Latinoamérica resulta una herramienta efectiva, ya que constituiría un gran avance para mejorar la eficiencia de las instituciones y reducir los costos de la gestión pública. Como bien se planteó en el estudio de caso, Chile ha logrado aumentar la eficiencia de su administración pública gracias a la implementación de medidas como esta. Esto no solo propicia la transparencia, sino que además ayuda a combatir la corrupción y permite el ahorro, en gran medida, de recursos. Sin embargo, es importante mantener un equilibrio entre lo digital y lo físico, ya que no sería óptimo soslayar a los sectores de la población que no cuentan con acceso a la tecnología o que pertenecen a generaciones menos familiarizadas con el entorno digital. En ese sentido, la digitalización debe estar acompañada de asistencia por parte del Estado, el cual debería impulsar una política de inclusión digital que garantice que todos los ciudadanos, independientemente de su edad, estrato social o ubicación geográfica, puedan beneficiarse de estos avances mediante el acceso a los portales pertinentes.

Finalmente, los procesos institucionales demandan una integración interdisciplinaria y transversal para evitar la segmentación. No es momento de dualizar la academia con el oficio, ni de fomentar una hiperespecialización que limite el avance práctico al ausentar la combinación de saberes. La fragmentación del conocimiento —o, en su defecto, su parcialidad netamente teórica— impide conseguir un panorama completo. En este sentido, el factor determinante reposa en la colaboración activa entre disciplinas para trasladar el conocimiento a la acción.

Capítulo segundo
Derechos Humanos y Sociedad

El asesinato digital como una forma de atentado a los derechos humanos: Caso Brasil vs. X

Eugenia Novoa

Marcella da Fonte

Introducción

En la actualidad, es innegable la crisis que atraviesa el sistema de justicia latinoamericano frente a la digitalización y el caso brasileño no constituye una excepción a la regla. La digitalización conlleva enormes retos para los distintos poderes del Estado, especialmente cuando estos se ven amenazados por las nuevas tecnologías. Elon Musk, CEO de X, se vio involucrado en una larga disputa relacionada con la libertad de expresión y la justicia brasileña. Esto concluyó con una decisión del más alto tribunal del Estado federal brasileño, misma que causó numerosas críticas en redes sociales por sancionar fuertemente a la plataforma X e incluso a sus usuarios, pues se prohibió su uso en Brasil.

Dentro de los hechos de este caso, resalta la importancia de discutir temas como la identidad digital y el desarrollo de la personalidad. Al ser la identidad un derecho reconocido en instrumentos de derechos humanos e incluso en la Constitución ecuatoriana, es importante entender su alcance en contextos digitales. Así, se puede comprender si la identidad digital constituye un bien jurídico protegido y cuál es su relación con el derecho a la libertad de expresión, un derecho humano fundamental.

El abuso de poder en redes puede incidir en el menoscabo de estos derechos, por lo que es preciso explorar figuras que prevengan tales abusos. En el presente caso se analiza la figura del asesinato de la personalidad digital como alternativa conceptual frente a las amenazas atentatorias contra la identidad digital de las personas.

Así, este capítulo pretende discutir el contenido y alcance de la personalidad digital, indagando si el tenor de las decisiones analizadas transgrede o no los derechos humanos de los ciudadanos brasileños, tales como la libertad de expresión y sus distintas aristas, la transparencia de la información y el pluralismo político. En ese contexto, este estudio presenta una investigación cualitativa en la que se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica y el análisis de un caso particular contra la plataforma X.

Con el fin de abordar estas temáticas, el presente artículo inicia con una cronología de los hechos del caso y un resumen de la sentencia. Tras ello, se abordará el concepto de personalidad digital, los derechos implícitos contenidos en este eje y las implicaciones que acarrea su lesión. Finalmente, se desarrolla el concepto de asesinato de la personalidad digital con respecto de personas físicas.

Cronología de los hechos del caso

Para analizar y discutir el contenido propuesto en este artículo, es importante puntualizar una breve cronología de los hechos que generaron una pugna ampliamente seguida a nivel mundial entre Elon Musk, CEO de X, y el presidente del Supremo Tribunal Federal (en adelante, STF), magistrado Alexandre de Moraes, situación que motivó la decisión del STF objeto de análisis de este estudio.

Entre los años 2020 y 2022, el STF dio apertura a dos investigaciones para verificar la diseminación de contenidos falsos y la supuesta existencia de financiamiento de organizaciones que actuaban en contra de la democracia brasileña. Además, dicha Corte, en el 2023, inició una acción para investigar actividades de partidarios y aliados del expresidente Jair Bolsonaro, las cuales culminaron en una supuesta tentativa de golpe de Estado en enero del citado año (G1 2024).

En el marco de estas investigaciones, el magistrado Alexandre de Moraes, presidente del STF, determinó el bloqueo de algunos perfiles en redes sociales administrados por personas que presuntamente "amenazaban la democracia y el proceso electoral en Brasil" (G1 2024).

Es cierto que las decisiones del ministro, en los últimos años, empezaron a generar incomodidad en algunos políticos, empresarios y sectores de la sociedad civil vinculados o en simpatía con el bolsonarismo. Sin embargo, el magistrado Moraes exhortó a la población a combatir esas prácticas, afirmando que las redes sociales no son "tierra sin ley" (G1 2024).

En abril de 2024, el CEO de X utilizó su propio perfil para atacar al magistrado y amenazó con no cumplir más sus órdenes judiciales, lo que llevó al STF a incluir al empresario en una investigación. El impasse continuó con la imposición de multas, hasta que Elon Musk decidió cerrar las actividades de la oficina de X en Brasil, retirando al representante legal de la plataforma (G1 2024).

En ese sentido, el STF determinó que el empresario incumplió la legislación brasileña, pues toda empresa extranjera debe contar con un representante legal en el país. La notificación fue realizada utilizando la propia plataforma X, ante lo cual Musk reaccionó manifestando que no cumpliría las decisiones judiciales y amenazando con reactivar las cuentas bloqueadas por orden del tribunal (G1 2024).

Al día siguiente, el ministro del STF determinó la apertura de otra investigación contra Musk, estipulando una multa de 100.000 reales por la reactivación de cada perfil cuyo bloqueo había sido ordenado (G1 2024).

Los meses de tensión continuaron hasta que, en agosto, la plataforma X anunció el cierre de sus actividades en Brasil, decisión que implicó el despido de cerca de cuarenta funcionarios. La empresa señaló haber optado por esta medida debido a la nueva imposición de multas y a la amenaza de prisión contra su representante legal en el país (G1 2024).

Aunque sin oficina en Brasil, la plataforma siguió operando en el país e incumpliendo las decisiones de la Corte Suprema brasileña respecto del bloqueo de perfiles supuestamente acusados de ilegalidades. Esto conllevó a la determinación de un aumento de la multa de 100.000 reales a 200.000 reales diarios, así como la imposición de una obligación a la empresa consistente en indicar quiénes recibirían las notificaciones judiciales en el país (G1 2024).

Dada la ausencia de un representante para recibir las notificaciones procesales, Alexandre de Moraes determinó que el empresario tendría veinticuatro horas para nombrar un representante y que, en caso de incumplimiento de la orden, podría disponerse la suspensión de las actividades de la plataforma en el país (G1 2024).

Fue así que, el 30 de agosto de 2024, el Supremo Tribunal Federal emitió una decisión referente a la investigación n.º PET 12404/DF. El contenido de esta sentencia será presentado en el siguiente apartado.

Resumen de la sentencia

La presente causa fue radicada en el Supremo Tribunal Federal, máxima autoridad judicial del país. La sentencia centra su análisis en varios puntos cruciales y, para el presente resumen, nos enfocaremos en: (i) la notificación y comparecencia de X ante el STF de Brasil; (ii) el abuso de la libertad de expresión; y (iii) la incursión en la democracia.

El primer punto trata sobre las problemáticas presentadas, en varias ocasiones, dentro de los procedimientos de notificación a X en Brasil y su no comparecencia ante la justicia brasileña. Estas problemáticas, a criterio del STF, coadyuvan a una obstrucción de la justicia brasileña debido al irrespeto a la soberanía del Estado federal brasileño. En tal sentido, la Suprema Corte Federal de Brasil, el 30 de agosto de 2024, se pronunció de la siguiente forma:

> . . . No es la primera vez que esto ocurre, pues en otras ocasiones el mayor accionista de TWITTER INTERNATIONAL UNLIMITED COMPANY, ELON MUSK, demostró su total irrespeto a la soberanía brasileña y, en particular, al Poder Judicial, posicionándose como una verdadera entidad supranacional, e inmune a las leyes de cada país.
> . . . La flagrante conducta de obstrucción de la Justicia brasileña, la incitación al crimen, la amenaza pública de desobediencia a órdenes judiciales y la futura falta de cooperación de la plataforma son hechos que irrespetan la soberanía de Brasil y refuerzan la conexión de la INSTRUMENTALIZACIÓN PENAL INTENCIONAL DE LAS REDES SOCIALES. . .
> . . . Lamentablemente, la conducta ilícita fue reiterada en la presente investigación, dejando claro que X BRASIL incumplió varias órdenes judiciales, así como la intención intencional de eximirse de responsabilidad por el cumplimiento de las órdenes judiciales emitidas, con la desaparición de sus representantes legales en Brasil para efectos de citación y, posteriormente, con el citado mensaje sobre el posible cierre de la empresa brasileña, COINCIDENTEMENTE, UN DÍA DESPUÉS DE QUE EL PRIMER PANEL DEL TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL NEGÓ POR UNANIMIDAD EL RECURSO DE X-BRASIL EN UNA SITUACIÓN ABSOLUTAMENTE IDÉNTICA A LA ACTUAL INVESTIGACIÓN. . . (Supremo Tribunal Federal 2024)

Como se discute en la presente sentencia, hubo varios intentos fallidos de notificar a la empresa Twitter, con la finalidad de hacerla comparecer ante la Corte Suprema de Brasil. Conforme a la cronología de procesos judiciales e incumplimientos de Elon Musk ante la justicia brasileña, la Corte construye el argumento de ". . .confusión de Libertad de Expresión con Libertad de Agresión, así como la confusión de Censura con Prohibición Constitucional al Discurso de Odio e Incitación a Actos Antidemocráticos" (Supremo Tribunal Federal 2024).

Con base en este argumento, la Corte desarrolla el alcance de la libertad de expresión y las obligaciones de los usuarios de internet frente al uso de plataformas digitales. Puntualmente, se enfatiza la necesidad de asumir responsabilidad por las opiniones vertidas en dichos espacios digitales.

> Grandes autores. . . analizan la aplicación del principio de daño o principio de libertad, y es innegable que su existencia representa una posibilidad significativa y excepcional de relativizar la libertad de expresión y la rendición de cuentas por discursos de odio, actos nazis, misóginos, racistas, incitaciones a la violencia, Golpes de Estado antidemocráticos, incluso entre los partidarios del liberalismo más clásico. Esta posibilidad de responsabilidad por mal uso del propósito en el uso de la libertad de expresión, que no puede utilizarse como escudo protector para la práctica de actividades ilícitas, fue destacada por el juez OLIVER WENDELL HOLMES, en Schenck v. Estados Unidos (249 U.S. 47, 1919), al aplicar la doctrina del peligro claro y presente, distinguiendo el discurso tolerado bajo la libertad de expresión de la conducta cuya ilegalidad justificaría su represión. . .
> De esta manera, EL ABUSO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN PARA LA PRÁCTICA DE CONDUCTAS ILEGALES, tal como lo pretende el accionista mayoritario de TWITTER INTERNATIONAL UNLIMITED COMPANY, actualmente RED X, ELON MUSK, siempre permitirá responsabilidad civil y penal por el contenido difundido con el principio de daño o principio de libertad, para evitar el abuso de las redes sociales y su instrumentalización. . . (Supremo Tribunal Federal 2024)

Asimismo, la sentencia se enfoca en la democracia nacional y en la intrusión de plataformas digitales. Esto es relevante pues nos lleva a comprender la fragilidad que sostiene un sistema estatal frente al poder de las plataformas digitales. El análisis, en este sentido, resulta valioso y cabe resaltar lo siguiente.

> También es importante resaltar que la reiteración de la explotación criminal de varias redes sociales, especialmente NETWORK X, también ha sido investigada en otros países. Según noticias publicadas en la plataforma UOL, la mencionada empresa está siendo investigada por la Unión Europea por no impedir la difusión de discursos de odio y desinformación. . .

> El intento por parte de TWITTER INTERNATIONAL UNLIMITED COMPANY, actualmente red X, de influir en el electorado brasileño, con la caracterización de varios delitos electorales y permitiendo SERIOS ATAQUES A LA DEMOCRACIA.
> La conducta del accionista mayoritario internacional de TWITTER INTERNATIONAL UNLIMITED COMPANY, de cerrar las actividades de las redes sociales que eran TIERRA DE NADIE, una verdadera TIERRA SIN LEY, representa un riesgo gravísimo para las elecciones municipales del próximo octubre, como lo demuestra ELON MUSK, con la colaboración de representantes legales en Brasil, que pretenden reiterar su conducta de permitir la difusión masiva de desinformación, discursos de odio y ataques al Estado Democrático de Derecho, violando la libre elección del electorado, al alejar a los votantes de información real y correcta...
> ...La conducta ilícita de TWITTER INTERNATIONAL UNLIMITED COMPANY y la burla jurisdiccional, son un peligro real, incluso de influir negativamente en el electorado en 2024, con desinformación masiva, con el objetivo de desequilibrar el resultado electoral, a partir de campañas de odio en la era digital, para favorecer grupos populistas extremistas. (Supremo Tribunal Federal 2024)

Finalmente, la sentencia incursiona en temáticas políticas que refuerzan un orden discursivo contrario al gobierno "populista" y de "ultraderecha" de Jair Bolsonaro (Supremo Tribunal Federal 2024). Este análisis, desde la perspectiva de las autoras, deja entrever una protección al oficialismo por parte del órgano judicial, lo que resulta inadecuado frente a la teoría de división de poderes estatales.

Si bien, a nivel comunicacional, este aspecto resulta interesante desde la perspectiva de Chomsky, relativa al posicionamiento político a través de lo mediático (Herman y Chomsky 1988), dicha discusión excede el objeto del presente trabajo investigativo. Este punto podrá ser analizado en futuras publicaciones.

Aunque el análisis y los temas abordados en la sentencia pueden generar una amplia discusión de índole jurídica, en el presente caso nos enfocaremos especialmente en las sanciones impuestas a Twitter:

> (1) Suspensión inmediata, completa e integral de la operación de "X BRASIL INTERNET LTDA" en territorio nacional, hasta tanto se cumplan

todas las órdenes judiciales dictadas en estos casos, las multas sean debidamente pagadas y la persona física o representante legal en territorio nacional. En el caso de una persona jurídica, también deberá indicarse su jefe administrativo, el presidente de la Agencia.
(2) El aviso, deberá cumplirse dentro de los 5 (cinco) días, debiendo las empresas notificar inmediatamente al tribunal:
(2.1) Apple y Google en Brasil introducirán obstáculos tecnológicos capaces de hacer inviable el uso de la aplicación "X" por parte de los usuarios del sistema IOS (Apple) y Android (Google) y eliminar la aplicación "X" de Apple Store y Google Play y, asimismo, en relación con aplicaciones que permiten el uso de VPN ('red privada virtual'), como, por ejemplo: Proton VPN, Express VPN, NordVPN, Surfshark, Totalvpn, Atlas VPN, Bitdefender VPN;
(2.2) Que gestionen los servicios de acceso a las backbones en Brasil, de modo que inserten obstáculos tecnológicos capaces de hacer inviable el uso de la aplicación "X";
(2.3) Los proveedores de servicios de Internet, en la figura de sus presidentes, por ejemplo, ALGAR TELECOM, OI, SKY, LIVE TIM, VIVO, CLARO, NET VIRTUA, GVT, etc., para que inserten obstáculos tecnológicos capaces de hacer inviable el uso de la aplicación "X"; y
(2.4) Que administren servicios móviles personales y servicios de telefonía fija conmutada, de manera que inserten obstáculos tecnológicos capaces de hacer inviable el uso de la aplicación "X";
(3) La aplicación de multa diaria de r$ 50.000,00 (cincuenta mil reales) a las personas físicas y jurídicas que realicen conductas que involucren el uso de subterfugios tecnológicos para continuar las comunicaciones que ocurren a través de "X", como el uso de VPN (' red privada virtual'), sin perjuicio de otras sanciones civiles y penales, de conformidad con la ley. (Supremo Tribunal Federal 2024)

Las sanciones impuestas a X tuvieron resultados positivos, pues la plataforma terminó por reconocer la importancia de la soberanía nacional y la legitimidad de las actuaciones del Supremo Tribunal Federal. Con fecha 8 de octubre de 2024, la plataforma X volvió a designar un representante legal en Brasil y pagó aproximadamente 5,2 millones de dólares en multas al STF, con el fin de continuar sus actividades operativas en territorio brasileño. Por ello, aparentemente este caso ya ha sido resuelto (CBS News 2024). Sin embargo, vale la pena revisar en qué medida esta sentencia

puede motivar el accionar futuro de las cortes de justicia frente a las plataformas digitales en Latinoamérica.

Para este fin, es necesario puntualizar algunos conceptos que serán objeto de análisis en el presente estudio, tales como la identidad virtual.

Identidad virtual como bien jurídico protegido

En el presente apartado, es preciso comprender la dimensión de la identidad virtual como bien jurídico protegido en el derecho penal. Los bienes jurídicos protegidos constituyen la finalidad máxima del derecho penal, cuya misión fundamental es la protección de aquellos valores considerados esenciales para mantener la paz social (Mir Cerezo 1996, 13). Sin embargo, para hablar de bienes jurídicos protegidos es necesario comprender si estos se encuentran resguardados por nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, resulta pertinente preguntarnos: ¿es la identidad virtual un derecho protegido en Ecuador?

Para responder la pregunta planteada debemos comprender previamente el alcance de la identidad virtual. Diversos investigadores reflexionan sobre el contexto del mundo "real" y del mundo "tras máscaras" que se genera en la sociedad de la información (Jaquet-Chiffelle et al. 2009). Si bien en varias ocasiones existirá una persona detrás de un usuario de plataformas digitales —por ejemplo, una cuenta personal de LinkedIn—, también podrán existir varias personas detrás de un solo usuario —como ocurre con el personal de una tienda en línea—. En otros casos, pensaremos que existe una persona detrás de una cuenta cuando, en realidad, no existe nadie, como sucede con programas de inteligencia artificial como ChatGPT.[1] Asimismo, una sola persona puede tener varias identidades virtuales dentro de una o varias plataformas digitales, por ejemplo, una cuenta en Netflix y varios perfiles en X.

Aunque pueda parecer un tema novedoso, la identidad virtual viene siendo estudiada desde hace varios años. Examinando la historia, aproximadamente hace 2.500 años las personas utilizaban seudónimos para anonimizar su identidad; de igual forma, los médicos empleaban

1 Para abordar los distintos cuestionamientos que surgen al tratar la problemática de la identidad en la sociedad es preciso observar el modelo construido por David-Olivier Jaquet-Chiffelle et al., citado anteriormente.

seudónimos para preservar la confidencialidad de los archivos de sus pacientes (van Kokswijk 2007). Sin embargo, con la digitalización un elemento sustancial ha cambiado: las respuestas generadas por softwares operados autónomamente, es decir, por sistemas de inteligencia artificial (van Kokswijk 2007).

Particularmente, vale la pena reflexionar sobre la relevancia de la identidad virtual y de las problemáticas que esta presenta en contextos de realidad virtual. Esta permite a sus usuarios sentirse inmersos en un mundo paralelo que genera un sentido de presencia en ambientes digitales. El mercado de la realidad virtual mantiene un crecimiento exponencial: para 2023 se calculaban ingresos de 49,7 billones de dólares y para 2030 se estimó un número de 82 millones de usuarios (Lake 2020). La identidad virtual en entornos de realidad aumentada genera amplios debates.

Las posibilidades de explorar y desarrollar la identidad en entornos de realidad virtual son enormes; sin embargo, esto también presenta graves riesgos. Los usuarios de estos entornos pueden presentar diferentes apariencias según distintas situaciones, lo cual genera confusión respecto de la responsabilidad legal de cada persona detrás de su identidad virtual.

Asimismo, los entornos virtuales permiten la suplantación de identidad con facilidad. Se han suscitado varios casos, como el falso discurso de Barack Obama insultando a Donald Trump o la falsa declaración de jubilación de Jeff Bezos, CEO de Amazon, lo que causó pérdidas en la bolsa. Sin embargo, en casos de personas que no son celebridades, en contextos virtuales se comercializan avatares de individuos reales, lo que ha ocasionado que incluso existan prácticas sexuales con avatares de celebridades y exparejas sin el debido consentimiento de estas personas (Lake 2020). Esto genera una alarmante necesidad de regular la identidad en entornos virtuales.

Si bien la identidad es un derecho intrínsecamente relacionado con la libertad de expresión y el desarrollo de la personalidad, su protección legal se vuelve cada vez más estricta. Las plataformas virtuales cuentan con administradores y sistemas de quejas que permiten el bloqueo de cuentas en casos regulados por cada plataforma. Sin embargo, cuando se trata de temas de identidad virtual en metaversos, las normas comienzan a ser aún más restrictivas. Por ejemplo, en el caso de Corea del Sur, los jugadores en plataformas virtuales deben proporcionar sus números de identificación nacional para crear cuentas que les permitan participar en juegos en línea.

En consecuencia, aquellas identidades virtuales o "máscaras" que cada persona crea pueden constituir formas de anonimato orientadas a explorar la personalidad. Responder a la pregunta "¿quién soy ahora?" puede ser complejo, y los entornos virtuales brindan espacios para la construcción de esa personalidad individual tan importante. Por lo mencionado, a nivel personal, la identidad virtual está intrínsecamente relacionada con temas como: (i) la privacidad y el anonimato en entornos virtuales; (ii) la libertad de expresión en entornos virtuales; y (iii) la autonomía de la identidad virtual. Coartar derechos fundamentales inmersos en estas materias, como el derecho a la identidad o a la privacidad, no constituye una opción; sin embargo, para determinar responsabilidades, en casos de daños o delitos, es indispensable reflexionar sobre cuál debe ser el rol del Estado en estos contextos virtuales (Jaquet-Chiffelle et al. 2009).

En la actualidad, se evidencia la identificación virtual como un mecanismo de transparencia necesario para los Estados. Según el Barómetro de Confianza de Edelman, el 66 % de las personas no confía en la gestión de sus datos personales por parte de plataformas digitales (Jaquet-Chiffelle et al. 2009). Asimismo, McKinsey & Company indica que cerca de un millón de personas en el mundo carecen de identificación legal, lo cual incide en que se les niegue el acceso a servicios gubernamentales. Por otro lado, aproximadamente 6,6 billones de personas poseen algún tipo de identificación, pero cuentan con limitadas capacidades para utilizarla en entornos digitales. Varias instituciones internacionales consideran la identificación digital o ID digital como un importante avance dentro de los procesos de digitalización de las naciones (McKinsey & Company 2019).

Ahora bien, para hablar de avances digitales resulta sustancial comprender el alcance de la identidad como derecho en Ecuador, país signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que reconoce el derecho a la identidad en su art. 18. Según la Constitución de la República del Ecuador, los tratados que versan sobre derechos humanos poseen el mismo nivel jerárquico que la Constitución, es decir, tienen carácter de norma suprema (República del Ecuador 2008, art. 424).

Al ser el Ecuador un sistema constitucional garantista de derechos y justicia, el artículo 66 de la Constitución de la República enumera los derechos personales de los y las ecuatorianas. Entre estos, el numeral 28 garantiza: "El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos;

y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales" (República del Ecuador 2008, art. 66).

El derecho a la identidad ha sido desarrollado por la Corte Constitucional del Ecuador en varias ocasiones. Por un lado, se ha establecido que constituye un "derecho inherente a la personalidad de cada individuo y esencia misma de la dignidad humana; de igual manera, implica el reconocimiento de las facultades de cada sujeto, que a su vez se traducen en las características individuales de su condición de persona" (Corte Constitucional del Ecuador 2019). Así pues, la Corte ha ratificado que el efectivo goce del derecho a la identidad posibilita la materialización de otros derechos, pues la identidad permite relacionarse jurídica y socialmente con el Estado y el entorno (Corte Constitucional del Ecuador 2019).

En la misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-24/17, se ha referido al derecho a la identidad en los siguientes términos:

> ...que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios [que] facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana. Por tanto, la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2017)

Así, se verifica que en Ecuador la identidad es reconocida como un derecho garantizado tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales. Ahora bien, es preciso comprender si el alcance de este derecho conduce también a la garantía de una identidad digital.

Todos los derechos contenidos en la Constitución de la República del Ecuador deben ser garantizados integralmente, desde la construcción de leyes y normativa derivada y concordante con el mandato constitucional (Ferrajoli 2006, 68-69). El Estado, entonces, se legitima al garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales en distintos niveles, fomentando

su cumplimiento mediante garantías positivas, así como previniendo y sancionando su incumplimiento a través de garantías negativas (113-15). En consecuencia, debe acudirse a la función judicial únicamente cuando no existan otros mecanismos estatales capaces de prevenir y solucionar los conflictos derivados de la falta de garantías aplicadas para fortalecer dichos derechos.

Tal vez, el mecanismo más adecuado para garantizar la identidad digital consiste en cumplir compromisos internacionales e integrar mecanismos que faciliten la interoperabilidad con identidad digital o *Digital ID*. En 2015, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la suscripción de la Agenda 2030 por parte de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, se estableció el ODS 16.9, cuyo objetivo consiste en "de aquí a 2030, proporcionar una identidad legal para todos, incluido el registro de nacimientos". Este compromiso internacional conduce a la búsqueda de mecanismos de identificación descentralizada a través de medios virtuales (World Economic Forum 2023).

Distintos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el World Economic Forum, promueven la identidad digital. Proveer a las y los ciudadanos de mecanismos de identificación digital permite el desarrollo de soluciones inclusivas, equitativas y confiables que posibiliten verificar y autenticar la identidad de forma sencilla en cualquier contexto (World Economic Forum 2023). En el caso de Estonia, por ejemplo, sus habitantes, sin importar el lugar donde residan, cuentan con una identificación digital generada por el Estado (e-Estonia s. f.). El sistema *e-ID* coadyuva a la creación de un ecosistema de transacciones entre el sector público y privado, pues permite la autenticación de identidad virtual sin necesidad de presencia física (OECD 2021).

Finalmente, respecto de la discusión sobre si la identidad digital constituye un bien jurídico protegido, podemos concluir que sí lo es. Entendemos la identidad digital como una extensión del derecho a la identidad y comprendemos los bienes jurídicos protegidos como aquellos derechos o vivencias humanas resguardados por un sistema de garantías que debe proyectarse también hacia el derecho penal (Da Fonte 2022). Al ser la identidad un derecho intrínseco de la persona, este se encuentra protegido por nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, debe garantizarse. En esa línea, resulta importante discutir si este bien jurídico protegido puede incidir efectivamente en la construcción de la figura del asesinato de la personalidad digital.

Asesinato de la personalidad digital: implicaciones y lesiones a derechos

La expansión tecnológica y sus avances permiten ampliar el ejercicio de nuestra creatividad y, para acompañar este auge digital, debemos trasladar y compatibilizar sus dinámicas con distintas aristas del mundo real. Por ejemplo, con los derechos de la personalidad, considerados esenciales para los seres humanos y, por ende, susceptibles de ser consagrados como derechos fundamentales en el ámbito constitucional, una máxima expresión de la dignidad humana. Tales derechos abarcan contenidos materiales e inmateriales (Galiano Maritán y Tamayo 2018), aunque algunos autores consideran que entre los derechos de la personalidad existe una relación entre especie y género (Varela Cáceres 2019, 264). Estos derechos nacen con la persona y se extinguen con su muerte.

En la actualidad, los conceptos en el ámbito jurídico tienden a compatibilizarse con la evolución social, y el entendimiento acerca de sus instituciones no queda al margen. Así, la adecuación del concepto de personalidad debe comprenderse de forma expansiva dentro del mundo digital, dando lugar a lo que podría denominarse personalidad digital, misma que se construye a través de medios digitales, conforme se detalló previamente.

Las limitaciones o bloqueos al libre desarrollo de esta personalidad digital pueden ocasionar graves pérdidas, incluso monetarias. Cuando las opiniones adquieren una dimensión política, pueden llegar a poner en peligro la vida de las personas; pero cuando dichas opiniones poseen un carácter comercial, es decir, cuando definen la marca profesional de una persona, la personalidad digital puede convertirse incluso en su medio de vida y subsistencia (Reynard 2020). Nuestro planteamiento considera que, en ambos casos, podríamos encontrarnos ante posibles casos de asesinato: en el primer caso, un asesinato físico; en el segundo, un asesinato de la personalidad digital.

La conceptualización del asesinato de la personalidad digital comienza a desarrollarse en algunas legislaciones de Medio Oriente. En el *Cybercrime Act* de Jordania, expedido en 2023, se sanciona el asesinato de la personalidad digital por medios electrónicos. Para que exista este crimen, debe verificarse el acceso a sistemas electrónicos con el fin de atribuir información falsa encaminada a desprestigiar y "asesinar" la personalidad virtual de una persona, invalidando sus méritos profesionales. El tipo penal

dice lo siguiente: "Quien difunda, atribuya o atribuya injustamente a una persona [...] actos que asesinarían su personalidad será castigado con [...]". Según comentaristas jordanos, esta política criminal fue adoptada con la finalidad de prevenir delitos como el ciberespionaje y, por tanto, el mero peligro ya sería sancionado (Al-Shawabkeh 2024).

Debemos tener cuidado, pues el sistema penal ecuatoriano no puede ser influenciado acríticamente por el sistema penal jordano, especialmente si consideramos que el delito de asesinato de la personalidad digital ha generado profundas críticas por parte de académicos de dicho país. Claramente, esta es una política penal inquisitiva proveniente de un país árabe, con un contexto jurídico distinto al ecuatoriano, pues en Ecuador se apunta hacia un modelo garantista de derecho penal de *ultima ratio* (Da Fonte y Novoa 2024). Sin embargo, para el presente estudio recurrimos al análisis comparado con la finalidad de identificar errores en los que no debemos incurrir al hablar del asesinato de la personalidad digital.

Recordemos que, si bien la identidad digital puede constituir un bien jurídico protegido desde la dimensión del derecho penal, para crear nuevos tipos penales primero debe evaluarse la necesidad de estos. Por tanto, resulta preciso discutir si la creación de un nuevo tipo penal en Ecuador es el medio adecuado para proteger el derecho a la identidad digital, considerando que existen alternativas de garantías positivas, como la formulación de políticas públicas conducentes a regular el uso de redes mediante sistemas de *Digital ID*. Dado que en Ecuador se propende hacia un derecho penal de *ultima ratio*, deben explorarse garantías positivas antes de incorporar nuevos tipos penales a nuestra legislación, ya que "la injusticia social no se resuelve con justicia penal" (Corte Constitucional del Ecuador 2021).

Por lo expuesto, la pregunta que buscamos plantear en este apartado es: ¿podría constituir asesinato digital un bloqueo total de la plataforma X, como el realizado inicialmente por el Supremo Tribunal Federal?

El asesinato de la personalidad digital es una figura particular, distinta de lo que entendemos por asesinato en el espectro físico. En consecuencia, cuando hablamos de asesinato de la personalidad digital no nos referimos a una extensión del tipo penal previsto en el artículo 140 del Código Orgánico Integral Penal del Ecuador – COIP (Asamblea Nacional del Ecuador 2014); ambas figuras no deben ser confundidas. Tampoco se refiere al uso de plataformas digitales como medios para perpetrar posteriormente asesinatos físicos (Sukumaran 2004; Trenta 2021).

El asesinato de la personalidad digital se enfoca en comprender el alcance de las limitaciones y vulneraciones contra la identidad digital, particularmente mediante el bloqueo de cuentas y el acceso a plataformas digitales. De esta manera, para hablar de asesinato de la personalidad digital resulta preciso identificar si la identidad digital está siendo coartada, para lo cual es sustancial preguntarse: ¿cuál es la identidad que se busca acallar?

En el presente caso, tal interrogante plantea grandes retos para su respuesta, pues existen varias personas involucradas. Por un lado, se encuentra el poder judicial brasileño, que se siente amenazado frente al continuo desacato de una red social como X. Por otro lado, están las personas que buscan publicar contenidos contrarios al oficialismo en Brasil; estas personas, a raíz de la decisión del STF, pasarían a ser silenciadas mediante el bloqueo absoluto de la plataforma.

También tenemos a Elon Musk, CEO de X. En su caso, además, debe debatirse si es posible "acallar" digitalmente a una figura de tal magnitud. Debido al poder que ostenta Musk en una de las redes sociales políticamente más controversiales del mundo, resulta muy debatible si la sentencia del STF pudo haberlo "asesinado digitalmente" (Berti y Loner 2023). Conviene recordar el caso de Donald Trump y las protestas causadas por sus publicaciones en Twitter en enero de 2021, que sentaron un bochornoso antecedente de populismo antidemocrático en la historia de Estados Unidos (Achmadi Muhammad y Nirwandy 2021). En consecuencia, sostener que los efectos de la sentencia brasileña asesinaron la figura digital de Musk sería un error. No se ha verificado la existencia de una estrategia mediática por parte del STF orientada a desprestigiar sistemáticamente la figura de Musk mediante el uso de redes sociales.

Por lo detallado, desde la perspectiva de las autoras no se incurrió en un asesinato de la personalidad digital de Elon Musk. Puntualmente, porque los efectos de la sentencia del STF no eliminaron las posibilidades de que Musk desarrollara su personalidad digital en redes sociales; por el contrario, la promovieron, particularmente luego de que cumplió la sentencia y retomó actividades en Brasil. Por tanto, el STF terminó por reforzar la identidad digital de Musk en redes.

Finalmente, cabe analizar los daños causados a X como empresa. La decisión del STF excluyó a X de un mercado importante, el brasileño, y esta limitación, además del escándalo en redes sociales, sí pudo causar

pérdidas significativas a la plataforma, incluso en la bolsa de valores (Torrenzano y Davis 2018). Sin embargo, posiblemente esta fue la razón por la que X finalmente pagó la multa correspondiente por su evasión a la justicia brasileña. Además, es importante aclarar que la noción de asesinato digital no aplica para personas jurídicas, pues la identidad es un derecho inherente a las personas naturales, conforme se discutió previamente.

Ahora bien, lo valioso de este caso consiste en reflexionarlo desde la perspectiva de la persona común: el usuario habitual de la plataforma X que no está involucrado en la política del país. Ese usuario que diariamente se informa y se expresa por medio de X, y que incluso anhela una respuesta de Musk frente a sus miles de comentarios. En ese punto entendemos que dicho usuario sí pudo haber sido afectado por la decisión del STF e, irónicamente, es posible que incluso podría haber sido antibolsonarista.

Explorando la situación del usuario común de X, su identidad virtual sí se ve anulada ante la inexistencia de la plataforma en Brasil. Básicamente, se le prohíbe *de facto* cualquier tipo de relacionamiento por medio de esa red social con otras personas, lo cual es grave pues limita el desarrollo de su personalidad a través de sus opiniones e interacciones en X. De estos usuarios existieron miles y poco o nada se los tomó en cuenta para las decisiones, tanto de Musk como del STF. Esta disputa de poder ignoró las necesidades y derechos básicos del sector más débil, como suele suceder.

Esa es la razón por la que resulta tan valioso comprender el alcance de las disputas digitales y, asimismo, percibir la importancia de regular estos entornos. Tal vez toda la disputa entre Musk y Alexandre de Moraes no se habría suscitado si X en Brasil hubiese exigido un ID digital para la creación y uso de cuentas, pues ello habría evitado la existencia de bots en procesos electorales, cuestión que puede viabilizar nuevos debates en futuras publicaciones.

Conclusiones

Las sanciones impuestas a X tuvieron, en general, resultados positivos, pues la plataforma terminó por reconocer la importancia de la soberanía nacional y la legitimidad de las actuaciones del STF. Sin embargo, este es un caso necesario de estudio para orientar el accionar futuro entre las cortes de justicia y las plataformas digitales en Latinoamérica.

La identidad digital es un bien jurídico protegido dentro del contexto ecuatoriano. Este derecho permite el desarrollo de la personalidad y de la libertad de expresión, estrechamente vinculados entre sí, por lo que una figura como el asesinato de la personalidad digital sería factible en la legislación ecuatoriana.

No obstante, para regular e implementar dicha figura en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es necesario que esta no se promulgue como un sistema penal inquisitivo y, en su lugar, se desarrolle mecanismos acordes con los principios de un sistema constitucional garantista. La respuesta a la interrogante sobre la compatibilidad de una regulación del asesinato digital no se encuentra en la expansión del derecho penal, sino en la regulación de los sistemas digitales desde la administración estatal.

Como lo pudimos evidenciar a lo largo del presente estudio, la disputa entre X y Brasil pudo prevenirse con la promulgación de un ID digital obligatorio, como ocurre en Corea del Sur o Estonia. La ausencia de tales mecanismos terminó conduciendo a una disputa de poder entre grandes actores políticos y tecnológicos.

Corrupción y Pandemia: Análisis de Gestión Local

Luz Amelia Vela Enríquez

Introducción

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional presenta limitaciones, dado que no proporciona información detallada sobre los resultados de las acciones realizadas para combatir la corrupción. Por su parte, la investigadora Yuen Yuen Ang realizó una encuesta original dirigida a expertos de distintos países para capturar de manera más precisa las percepciones sobre corrupción.

El Índice de Corrupción Desagregado (UCI) proporciona una base sistemática para comparar no solo los niveles percibidos de corrupción entre países, sino también, y de forma más significativa, su composición variada. El aporte de la investigación consiste en realizar un análisis de estos indicadores y, desde una perspectiva epistemológica, proponer un nuevo índice de medición de la corrupción, denominado Índice de Corrupción Micro, el cual surge del estudio de caso de la administración local en el municipio de Pasto, Colombia, durante el período 2019-2023.

La corrupción es un fenómeno que ha persistido a lo largo de la historia política, y ha afectando la transparencia y la eficacia de las administraciones públicas. Esta investigación se centra en examinar la presunta presencia de corrupción municipal en la gestión de recursos durante el período 2019-2023, particularmente en la Secretaría de Bienestar Social, específicamente en los programas COVID y "Recuperando mi hogar" de la ciudad de Pasto, Colombia. Estos presuntos vínculos han derivado en preferencias notables dentro de la contratación pública, generando sospechas de corrupción y desvío de bienes colectivos.

La gestión contractual, en particular desde la Secretaría de Bienestar Social, se habría visto afectada por prácticas irregulares en la asignación de recursos destinados a programas esenciales, como la distribución de paquetes alimentarios y cajas mortuorias durante la pandemia. Para esta perspectiva, los conceptos clave de la investigación son la corrupción y la pandemia.

En este contexto, se reconoce que la investigación posee un carácter inductivo, dado que ofrece un enfoque orientado a explorar un fenómeno complejo como la corrupción y desarrollar una nueva comprensión a partir de un caso específico, permitiendo así obtener una visión más amplia del fenómeno. Para ello, se llevó a cabo la recopilación de datos mediante fuentes documentales, revisión de documentos oficiales, informes financieros y contratos relacionados con la gestión de recursos entre 2019 y 2023.

Aproximación teórica a la corrupción

La corrupción ha sido definida como el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados y ha sido objeto de estudio y reflexión en diversos ámbitos académicos. Etimológicamente, la palabra "corrupción" proviene del latín *corruptio*, término que implica una degeneración de las costumbres ciudadanas (Soto Posada 2018, 53). Esta interpretación subraya la dimensión moral y cultural del fenómeno, destacando su impacto sobre la integridad institucional y la confianza de la ciudadanía en el sistema.

Además, la corrupción es una problemática analizada desde distintas perspectivas: política, económica y social. La perspectiva política se centra en el análisis del poder y del sistema político; la económica examina las afectaciones de la corrupción sobre la eficiencia; y la social estudia factores inherentes, como los religiosos, culturales y morales (Estévez 2005).

El Banco Mundial, por su parte, considera la corrupción como un problema global que afecta especialmente a países con instituciones débiles y vulnerables a conflictos (Banco Mundial 2020). Este enfoque destaca la relación entre corrupción y desarrollo, al señalar cómo dicho fenómeno socava los esfuerzos orientados a promover la transparencia y el crecimiento económico sostenible.

En el contexto colombiano, la corrupción ha alcanzado proporciones alarmantes, convirtiéndose en una problemática estructural que socava los recursos públicos y dificulta el progreso del país. Rojas y Mendieta (2021) advierten que esta problemática endémica contribuye significativamente a las condiciones de subdesarrollo e inequidad en Colombia. La reciente emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 exacerbó aún más este problema, evidenciando la urgente necesidad de abordar la corrupción de manera efectiva.

En este orden de ideas, el exsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan (2004), afirmó en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que:

> La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. (2004)

La respuesta del Estado colombiano frente a la crisis del COVID-19 ha reflejado la complejidad y gravedad de la corrupción en el país. Si bien la situación de emergencia justificó medidas extraordinarias, como la contratación directa para garantizar la respuesta sanitaria, también creó oportunidades para el uso indebido de recursos públicos. La contratación irregular y el desvío de fondos pusieron en peligro los esfuerzos de mitigación de la pandemia, y subrayó la persistencia de la corrupción incluso en tiempos de crisis.

Desde una perspectiva epistemológica, la comprensión de la corrupción en Colombia debe contemplar este fenómeno como un constructo social complejo que involucra múltiples dimensiones culturales, políticas, económicas y éticas. La corrupción no constituye simplemente un problema de individuos corruptos, sino que también se encuentra arraigada en estructuras institucionales y dinámicas sociales más amplias (Soto Posada 2018).

Por tanto, la persistencia de la corrupción depende, en particular, de las decisiones que adopten los agentes pasivos, es decir, aquellos que observan actuaciones ilícitas pero no son sus beneficiarios directos. Estos actores tienen dos alternativas: permanecer indiferentes y, eventualmente, obtener alguna recompensa a cambio de su silencio, o denunciar los hechos irregulares (Castañeda Rodríguez 2016).

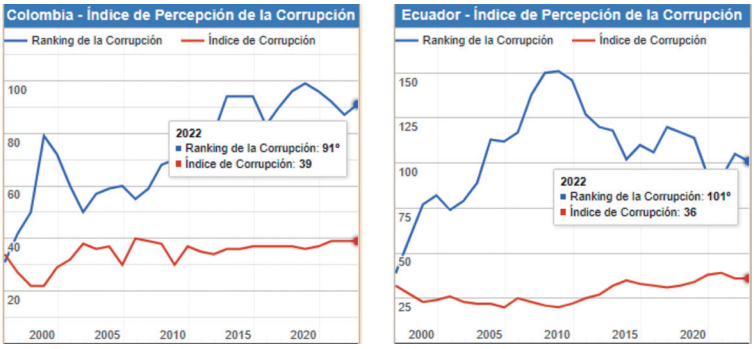
La corrupción desde el contexto internacional del Índice de Percepción de la Corrupción

La corrupción es un fenómeno global que afecta a países de todo el mundo en diferentes grados y formas. Para evaluar y comprender la magnitud de este problema, se recurre a herramientas como el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), administrado por Transparencia Internacional desde 1995. Este indicador cuantitativo proporciona una visión comparativa de la percepción de corrupción en el sector público de diversos países.

El Índice de Percepción de la Corrupción clasifica a 180 países en una escala que va desde cero —percepción de niveles altos de corrupción— a cien —percepción de niveles inferiores de corrupción— (Torres Paredes y Alarcón Espinosa 2017).

En el caso de Colombia, el CPI del año anterior arrojó un puntaje de 39, ubicando al país en el puesto 91 entre los 180 países evaluados. Comparativamente, Ecuador obtuvo 36 puntos, situándose en el puesto 101. Estas cifras revelan la necesidad de mejorar la percepción de la corrupción en ambos países y de adoptar medidas efectivas para combatir este fenómeno.

GRÁFICO 2.1. Datos Macro, Índice de Percepción de la Corrupción Colombia vs Ecuador 2022.



Para 2022, Dinamarca y Nueva Zelanda lideraron el CPI como los países con menor percepción de corrupción en el sector público. En contraste, Afganistán, Corea del Norte y Somalia compartieron la última posición con apenas ocho puntos, siendo percibidos como los países con mayores niveles de corrupción.

El CPI no solo constituye una herramienta para comparar y evaluar la corrupción entre países, sino que también promueve la transparencia, mejora la gobernanza y fomenta el desarrollo económico sostenible. Además, influye en la percepción pública, en la reputación internacional de los Estados y en su atractivo para la inversión extranjera.

Asimismo, los índices estándar de corrupción pueden influir en las políticas y reformas implementadas por los gobiernos, ya que los puntajes bajos pueden motivar esfuerzos para fortalecer la lucha contra la corrupción, mientras que los puntajes altos pueden generar presión para abordar este problema.

Índice de Corrupción Desagregado (UCI)

La comprensión de la corrupción en el ámbito internacional se ha enriquecido gracias a la implementación del Índice de Corrupción Desagregado (UCI), desarrollado por Ang mediante una encuesta original dirigida a expertos de diversos países. Este índice ofrece una visión más detallada y precisa de las percepciones de corrupción al desagregarla en cuatro categorías distintas, considerando tanto sus formas como los actores involucrados.

Ang propone una tipología de la corrupción basada en dos dimensiones: corrupción con intercambios versus robo y corrupción que involucra a las élites versus a las no élites. A partir de esta tipología, identifica cuatro categorías de corrupción: robo menor, robo mayor, dinero rápido y dinero de acceso. Estas categorías abarcan desde la apropiación indebida de recursos públicos hasta sobornos bidireccionales entre funcionarios y actores sociales (Ang 2020, 15).

El marco propuesto por Ang también sugiere que la corrupción puede tener distintos efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano, dependiendo del tipo de corrupción dominante. Este enfoque sistémico considera la manera en que la corrupción interactúa con las

instituciones políticas y económicas en diferentes contextos, desafiando la idea simplista de que la corrupción es únicamente el resultado de individuos corruptos o prácticas inmorales.

Ang distingue entre la corrupción "de alto nivel" y "de bajo nivel", destacando que la primera involucra a actores políticos y económicos de alto rango, mientras que la segunda se relaciona con interacciones más cotidianas entre ciudadanos y funcionarios de menor jerarquía. Además, la autora ha investigado cómo la corrupción puede influir en el desarrollo económico de los países, sugiriendo que, en determinados casos, puede facilitar el crecimiento al reducir costos de transacción y promover la cooperación entre actores económicos.

El enfoque sistémico desarrollado por Ang y la construcción del Índice de Corrupción Desagregado han contribuido significativamente a ampliar la comprensión de este fenómeno complejo y de su impacto sobre el desarrollo económico y humano a nivel internacional (Ang 2020, 7).

Contexto nacional en tiempos de pandemia

La corrupción constituye, en la mayoría de sus manifestaciones, un fenómeno criminal que puede ser descrito no solo como un delito contra la administración pública, sino también como un crimen que afecta el patrimonio del Estado e incluso el patrimonio público, especialmente en aquellas situaciones en las cuales una empresa resulta perjudicada por actos de desvío de recursos o soborno (Corte Constitucional de Colombia 2013, 10).

El inicio de la pandemia de COVID-19 en Colombia, en marzo de 2020, marcó un punto de inflexión crucial en la historia reciente del país, desencadenando una serie de medidas y acciones sin precedentes para hacer frente a la crisis sanitaria y a sus impactos socioeconómicos. Ante la rápida propagación del virus y la necesidad de una respuesta urgente, el gobierno colombiano se vio obligado a adoptar medidas extraordinarias, incluida la declaración de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes (Corte Constitucional de Colombia 2020).

El Decreto 417 de 2020, mediante el cual se estableció el Estado de Emergencia, otorgó al gobierno una serie de facultades extraordinarias para enfrentar la crisis sanitaria y sus repercusiones. Este marco legal excepcional permitió implementar medidas rápidas orientadas a proteger la salud pública y mitigar los impactos económicos y sociales de la pandemia (Presidencia de la República de Colombia 2020a).

En este contexto, el Decreto 537 de 2020, emitido el 12 de abril, se revistió de especial importancia al declarar la urgencia manifiesta para la contratación directa de bienes y servicios necesarios para prevenir, contener y mitigar la propagación del virus. Esta medida facilitó la agilización de los procesos de adquisición y contratación, eliminando ciertos trámites burocráticos y simplificando procedimientos administrativos con el fin de garantizar una respuesta eficaz y oportuna frente a la emergencia (Presidencia de la República de Colombia 2020b).

La declaración de urgencia manifiesta permitió al gobierno colombiano adoptar decisiones rápidas y flexibles para asegurar el suministro de equipos médicos, insumos sanitarios y otros recursos necesarios para fortalecer el sistema de salud y proteger a la población vulnerable. Sin embargo, también planteó importantes desafíos en términos de transparencia, control y fiscalización de los recursos públicos, generando preocupaciones sobre posibles casos de corrupción y uso indebido de fondos destinados a la respuesta frente a la pandemia.

En este contexto, el ranking municipal sobre el índice de transparencia en Colombia proporciona una evaluación detallada del desempeño de distintas entidades municipales en términos de visibilidad, institucionalidad, control y sanción de la corrupción. A continuación, se presenta un análisis de los datos correspondientes al 2017 (Transparencia por Colombia 2017).

TABLA 2.1. Ranking municipal del Índice de Transparencia Municipal Colombia, 2015–2016.

Entidad	Departamento	Categoría	Visibilidad	Institucionalidad	Control y sanción	ÍTM	Nivel de riesgo
Ninguna							Bajo
Alcaldía de Pasto	Nariño	Segunda	69.9	75.3	89.4	77.89	Moderado
Alcaldía de Armenia	Quindío	Primera	72.8	68.3	82.6	73.95	Medio
Alcaldía de Yopal	Casanare	Segunda	66.0	57.5	56.4	59.69	Alto
Alcaldía de Valledupar	Cesar	Primera	53.4	44.1	34.9	44.11	Muy alto

Fuente: Transparencia por Colombia, Índices de Transparencia. Elaboración propia.

Es así como este análisis revela que, mientras algunas alcaldías muestran un desempeño moderado en términos de transparencia y control de la corrupción —como es el caso de Pasto—, otras enfrentan desafíos significativos y presentan un riesgo alto o muy alto de corrupción.

Gestión municipal de recursos durante la pandemia (2019-2023)

Germán Chamorro de la Rosa, alcalde de Pasto durante el período 2019-2023, es un político nariñense vinculado al partido de La U, de Colombia. Antes de asumir este cargo, Chamorro se desempeñó como director de la Unidad de Consolidación del gobierno de Juan Manuel Santos. En las elecciones de 2019, obtuvo el respaldo de una coalición integrada por los partidos La U, Cambio Radical, Autoridades Indígenas de Colombia y Alianza Social Independiente, lo que le permitió alcanzar un total de 57 392 votos.

Su trayectoria política se remonta a la década de 1990, cuando inició su actividad en el Partido Liberal Colombiano. Durante ese período fue elegido en dos ocasiones como concejal de Pasto y en tres ocasiones como diputado. Además de su carrera política, estuvo vinculado al sector agropecuario, ocupando cargos como miembro del consejo directivo de la Cooperativa de Productores Lácteos de Nariño (Colácteos), presidente del Colegio Médico de Veterinarios de Nariño y miembro de la junta directiva del Fondo Ganadero del departamento (La Silla Vacía 2021).

Durante su mandato como alcalde de Pasto, Chamorro enfrentó desafíos sin precedentes derivados de la pandemia por el COVID-19, que se extendió entre 2020 y 2023. La gestión de recursos y la prestación de servicios esenciales se convirtieron en prioridades críticas. La crisis sanitaria no solo puso a prueba la capacidad de respuesta del gobierno local, sino que también expuso vulnerabilidades estructurales de la administración pública.

La distribución eficiente de recursos, especialmente a través de programas como COVID y "Recuperando mi Hogar", se volvió crucial en la lucha contra la pandemia. Sin embargo, esta necesidad urgente también creó un escenario propicio para la corrupción, lo que aumentó la presión sobre la administración municipal para garantizar transparencia en la asignación de recursos y fortalecer la confianza de la ciudadanía en la respuesta gubernamental.

En este marco, la Secretaría de Bienestar Social,[1] como entidad clave en la gestión de programas sociales —particularmente de los programas COVID y "Recuperando mi Hogar"—,[2] se convirtió en el epicentro de las acciones institucionales durante la pandemia en Pasto. Desde la distribución de paquetes alimentarios hasta la gestión de servicios funerarios, esta institución desempeñó un papel fundamental en la atención de las necesidades de la población. Sin embargo, las preferencias observadas en los procesos de contratación sugieren que la toma de decisiones no siempre estuvo guiada por principios universales y éticos. El análisis de las acciones institucionales durante este período crítico permitirá comprender de qué manera la administración municipal abordó los retos y cuál fue el impacto de estas decisiones sobre la transparencia y la equidad.

Según el reporte del plan plurianual de inversiones, para el programa "Recuperando mi Hogar", se realizaron inversiones en el territorio durante la administración municipal de la siguiente manera: para la vigencia 2020 se invirtieron $1.111.641.787; para 2021, $848.079.591; para 2022, $1.187.400.000; y para 2023, $1.487.400.000, alcanzando un total de $4.634.521.378 invertidos en el programa durante el cuatrienio.

En cuanto al programa COVID, según el plan plurianual de inversiones, durante el cuatrienio se registraron las siguientes cifras: en 2020 se invirtieron $172.048.000; en 2021, $158.264.400; en 2022, $255.500.000; y en 2023, $315.200.000. Se evidencia así un incremento presupuestal progresivo, hasta alcanzar el total de $901.012.400 invertidos en este programa durante el período analizado.

Aunque los reportes financieros, los planes de acción y las hojas de captura de la Secretaría de Bienestar Social demuestran manejos ajustados formalmente a los parámetros establecidos, los contratos suscritos en 2020 —y que permanecieron vigentes hasta 2023 bajo la figura de contratación directa— habrían sido designados y estructurados por conveniencia burocrática con la finalidad de beneficiar a los allegados.

1 Secretaría de Bienestar Social: organismo gubernamental encargado de programas sociales y asistencia en áreas críticas de la sociedad.
2 Programa COVID y "Recuperando mi Hogar": iniciativas gubernamentales destinadas a abordar los impactos de la pandemia, incluyendo la distribución de recursos para la alimentación y el manejo de servicios funerarios

Índice de Corrupción a Escala Micro (ICEM)

El Índice de Corrupción Desagregado (UCI), de Yuen Yuen Ang, se destaca por su enfoque innovador para comprender la corrupción en diversas formas y contextos. Aunque ofrece una tipología detallada, su utilidad puede verse limitada por la dificultad de aplicar sus categorías de manera consistente en diferentes entornos. Además, la subjetividad inherente y la variabilidad de las percepciones pueden cuestionar la validez de los datos obtenidos.

Por otro lado, el análisis del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) revela limitaciones similares, especialmente por no explorar las causas subyacentes ni abordar las disparidades existentes a nivel nacional.

La contribución de la presente investigación surge al identificar estas carencias en ambos indicadores (Ang 2020), apoyándose además en la experiencia adquirida en administraciones locales e instituciones del orden nacional. Esta brecha se centra en la ausencia de oficinas dedicadas al seguimiento y monitoreo de la ejecución de gastos y recursos destinados a la implementación de programas y proyectos contemplados en los planes de desarrollo, ya sea en el ámbito municipal, departamental o nacional.

Las oficinas de control y gestión no pueden desempeñar el mismo papel que las oficinas de planificación o las áreas contables y financieras. Estas últimas deben encargarse de realizar un seguimiento minucioso de la ejecución real y programática de los recursos. Esto implica que cada peso invertido por el Estado en la prestación de servicios o productos pueda ser verificado y contrastado.

Son estas oficinas las responsables de supervisar, de manera cercana, el desarrollo de programas, como la distribución de raciones alimentarias, el cumplimiento de la asistencia a programas de capacitación técnica o la entrega de transferencias gubernamentales, entre otros aspectos cruciales para asegurar que los usuarios reciban los beneficios correspondientes, como su bono de desarrollo.

Para una mayor precisión conceptual, son las Oficinas de Seguimiento y Monitoreo las que posibilitarían la construcción del índice de corrupción a escala micro. Estas oficinas serían responsables de completar formatos de seguimiento y elaborar informes técnicos, permitiendo obtener información de primera mano sobre las variables que reflejan la ejecución de recursos públicos y privados.

Las Oficinas de Seguimiento y Monitoreo Municipales (OSMM) proporcionarían información cualitativa y cuantitativa basada en las experiencias de los usuarios o beneficiarios de los distintos programas y proyectos ejecutados en territorio. Esto implicaría la comparación de datos financieros con la información proveniente de las oficinas de planificación programática. Los informes obtenidos serían posteriormente remitidos a las Oficinas de Seguimiento y Monitoreo Departamentales (OSMD) de las administraciones locales, permitiendo consolidar toda la información recopilada.

A su vez, estas oficinas enviarían los seguimientos y reportes a las Oficinas de Seguimiento y Monitoreo Nacionales (OGCN), estableciendo así una estructura institucional orientada a garantizar la cohesión y articulación de la información en todos los niveles de gobierno.

Los requisitos clave para estas oficinas incluirían la incorporación de personal altamente especializado en seguimiento y monitoreo. Esto supondría, además, una ampliación de los procesos de capacitación profesional, con lo que se brinda a la academia la oportunidad de formar especialistas en este campo, tanto en programas de tercer como de cuarto nivel educativo.

Además, sería necesario la incorporación de personal con experiencia en gestión documental y manejo de herramientas de inteligencia artificial. Esta combinación de habilidades permitiría consolidar y analizar eficientemente de grandes volúmenes de datos, esenciales para recopilar información que alimente bases de datos integrales y facilite la construcción del Índice de Corrupción a Escala Micro.

Este índice no debería limitarse únicamente a los contratos reportados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública ni a aspectos exclusivamente financieros o legales; por el contrario, debería abarcar una gama más amplia de variables. Entre ellas, podrían incluirse los precios reales de bienes y servicios en el mercado, el número de beneficiarios, la validación de la identidad de estos, el tiempo de ejecución de los contratos y los reportes trimestrales sobre la ejecución de las entregas, respaldados con actas, firmas y demás evidencias documentales de recepción por parte de los beneficiarios directos.

Una recolección de información directa facilitaría una asignación más eficiente y justa de recursos, lo que a su vez reduciría significativamente las oportunidades de corrupción.

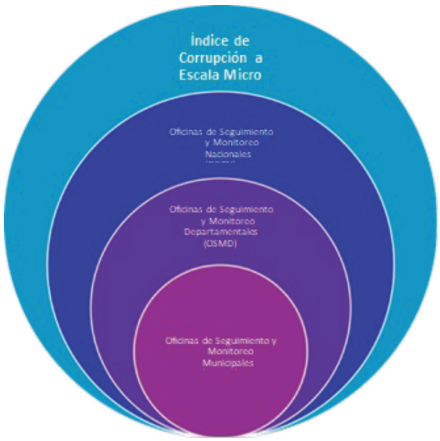
En síntesis, la contribución de esta investigación radica en identificar una carencia presente en los indicadores analizados, respaldada tanto por la experiencia en administraciones locales y nacionales como por el análisis institucional realizado. Esta deficiencia se manifiesta en la ausencia de oficinas especializadas en seguimiento y monitoreo de la ejecución de recursos destinados a programas y proyectos públicos.

Las oficinas de control y gestión no pueden desempeñar el mismo rol que las oficinas de planificación o las áreas financieras, pues estas últimas deben garantizar una supervisión minuciosa de los recursos invertidos. Para afrontar esta problemática, se requiere personal altamente especializado y el uso eficiente de herramientas como la gestión documental y la inteligencia artificial.

Finalmente, el índice de corrupción propuesto no debe limitarse a variables financieros, sino incorporar múltiples dimensiones para una asignación más justa, transparente y eficiente de los recursos públicos, reduciendo así las oportunidades de corrupción.

El siguiente gráfico representa la estructura de recolección de información de las distintas Oficinas de Seguimiento y Monitoreo para el Índice de Corrupción a Escala Micro.

GRÁFICO 2.2. Estructura del Índice de corrupción a escala micro



Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, el argumento central de esta investigación sostiene que tanto el Índice de Corrupción Desagregado (UCI), propuesto por Yuen Yuen Ang, como el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), presentan limitaciones metodológicas importantes. Mientras el UCI ofrece una tipología detallada de las distintas formas de corrupción, el CPI carece de profundidad analítica al no explorar las causas subyacentes del fenómeno ni abordar las disparidades existentes a nivel nacional.

Además, la subjetividad inherente a la evaluación de la corrupción y las percepciones sesgadas de los actores consultados podrían afectar la validez y fiabilidad de ambos índices. En consecuencia, se propone la construcción del Índice de Corrupción a Escala Micro (ICEM) como una herramienta complementaria orientada a superar tales limitaciones.

Consideraciones finales

Comprender la corrupción en Colombia implica reconocerla como un constructo social complejo, arraigado en múltiples dimensiones culturales, políticas, económicas y éticas. No se trata únicamente de un problema asociado a individuos corruptos, sino también de estructuras institucionales y dinámicas sociales más amplias que requieren respuestas integrales y efectivas para su erradicación.

El inicio de la pandemia de COVID-19 en Colombia, en marzo de 2020, desencadenó la adopción de medidas extraordinarias, incluida la contratación directa para combatir el virus, prevista en el Decreto 537 de 2020. Estas medidas aceleraron la adquisición de recursos, pero también plantearon importantes desafíos en transparencia, control y fiscalización de recursos públicos. En este contexto, el ranking municipal de transparencia brinda una evaluación importante en tiempos de crisis.

Tanto el Índice de Corrupción Desagregado (UCI) como el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) tienen limitaciones metodológicas y analíticas. El UCI es una propuesta innovadora pero su aplicación es difícil de aplicar y su validez puede verse cuestionada debido a la subjetividad de las percepciones analizadas. Por su parte, el CPI carece de profundidad y no aborda disparidades existentes dentro de cada país. La principal contribución académica de esta investigación consiste precisamente en identificar estas limitaciones presentes en ambos indicadores.

El Índice de Corrupción a Escala Micro (ICEM) es un aporte orientado a identificar y monitorear irregularidades en la ejecución de recursos destinados a programas y proyectos públicos a nivel municipal, departamental y nacional. Este índice enfatiza la importancia de crear oficinas especializadas en seguimiento y monitoreo, capaces de detectar y prevenir las prácticas corruptas mediante mecanismos técnicos de supervisión y análisis de información. De esta manera, busca promover una asignación más eficiente, transparente y justa de recursos.

Capítulo tercero
Gobernabilidad y Democracia

Normalidad fragmentada: el Estado ecuatoriano en crisis

Jorge Alberto Feijoo

Karen García

Introducción

Desde el paro de octubre de 2019, un evento marcado por manifestaciones en contra de la reducción de los subsidios a la gasolina, el orden político ecuatoriano ha experimentado una profunda inestabilidad, lo que permite afirmar que, hoy en día, el país vive una crisis social generalizada (Martone 2023). A lo largo de estos cinco años, varios sucesos han generado distintas fragmentaciones en la vida cotidiana, las cuales, más allá de su carácter emergente, se han desenvuelto de manera sostenida. Existen, entonces, ciclos de gobernabilidad marcados por el juego dicotómico entre períodos de crisis y estabilidad relativa (Feijóo Erazo 2017). En un contexto político particular, estos ciclos disruptivos invitan a observar la historia política y sus análisis, a fin de encontrar posibles causas o respuestas que permitan entender cómo ha sido posible el presente estallido de violencia e inseguridad.

El primer elemento que llama la atención es el hecho de que el país haya entrado nuevamente en una ola de crisis, luego de haber superado la ingobernabilidad y la inestabilidad económica del cambio de siglo. Cabe recordar que, tras el restablecimiento del orden democrático en 1979, la relativa estabilidad democrática, amparada en el juego plebiscitario de los partidos políticos, derivó, mediante decisiones económicas y políticas controversiales para la nación, en una profunda crisis política a finales de los noventa e inicios del nuevo milenio, "con cinco presidentes en siete años (2000-2007)" (Banco Central del Ecuador 2010). Como consecuencia del descontento generalizado de la población, la movilización de las fuerzas sociales, junto con el apoyo clientelar de políticos y partidos, no solo derrocó consecutivamente a varios presidentes, sino que encauzó el deseo de refundar la república.

La Revolución Ciudadana, movimiento político variopinto de izquierda liderado por Rafael Correa, concentró y plasmó dicha voluntad en la nueva

Constitución de 2008. Este texto garantista, que pretendía sentar las bases para la transformación y el desarrollo del país, fue el puntapié inicial de un proyecto que logró concentrar el poder durante casi doce años, dando un giro, al menos parcial, a la ingobernabilidad del decenio anterior. Sin dejar de ser un proceso controversial, no solo por el autoritarismo de Correa —líder carismático, tecnócrata y populista—, sino también por los posteriores escándalos de corrupción que enfrentarían varios de los funcionarios apostados en distintas carteras de Estado, puede reconocerse que el país experimentó un desarrollo social y económico que invitaba a dejar atrás aquella desesperanza asociada a la vieja política y a pensar que, efectivamente, Ecuador había cambiado (Polga-Hecimovich 2013). El establecimiento de medidas antiliberales permitió la consolidación de un Estado regulador de la sociedad, la economía y las leyes, en el que la ciudadanía experimentó un bienestar y una estabilidad que no se habían visto en los doscientos años de vida republicana de Ecuador (Polga-Hecimovich 2013).

Tras la salida de Rafael Correa, una vez cumplido su período de reelección en 2017, fue elegido presidente Lenín Moreno, su exvicepresidente y también miembro del movimiento Alianza PAIS. Así, la Revolución Ciudadana se proyectaba cuatro años más en el poder y resguardaba la continuidad de un proyecto enmarcado en los socialismos latinoamericanos del siglo XXI. Sin embargo, la primavera de la continuidad duró poco. Lenín Moreno tomaría distancia de su predecesor, quien todavía era el líder indiscutible del movimiento. Con ello, el resquebrajamiento de la Revolución Ciudadana sería inminente, lo cual llevó al presidente Moreno a dialogar con todas las bancadas políticas bajo una línea discursiva y administrativa que tenía como misión terminar con el autoritarismo, liberando del acoso judicial a movimientos sociales y periodistas, junto con una lucha frontal contra la corrupción y la impunidad (Labarthe y Saint-Upéry 2017).

Para Moreno, contrario a la visión correísta de que la mesa estaba servida, era necesario limpiar la casa de un sinnúmero de desaciertos y elementos corruptos que habían contaminado al Estado. Alegaba que la mesa no estaba servida, sino vacía: "se lo llevaron todo… nos maquillaron los datos, las cifras, los montos, las encuestas, los análisis y hasta las proyecciones" (Moreno 2018). Entre otros factores, además del contexto internacional y la caída de los precios del petróleo, imperaba la necesidad de ordenar y ajustar las arcas estatales tras el despilfarro precedente que,

solo entre 2007 y 2014, hizo que el gasto público pasara del 25 % al 44 % del PIB.

Como propuesta del entonces ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez —hoy vicepresidente de Países del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, se sugirió revisar los subsidios a la gasolina con el objetivo de reducir el déficit fiscal, optimizar el gasto público, lograr una transición energética sostenible y disminuir la dependencia del financiamiento externo para afrontar los déficits y las deudas del país, considerando incluso su eliminación total y paulatina (Oñate 2019). Esto generó un descontento generalizado en la población, que se movilizó a nivel nacional durante casi diez días de protestas, que sitiaron al gobierno y lo obligaron a convocar mesas de diálogo con la mediación de la Iglesia.

Más allá del diálogo televisado y del acuerdo final para el establecimiento de mesas de trabajo, la imagen de los líderes indígenas sentados junto a ministros de gobierno y a Richard Martínez —incapaz de explicar cómo y por qué era necesario retirar los subsidios— evidenció la incapacidad política de gobernar; es decir, de tomar decisiones de carácter nacional que operaran y funcionaran efectivamente. En otras palabras, la incapacidad gubernamental para imponer una agenda política quedó en entredicho.

Meses después, en marzo de 2020, sobre esta imagen desgastada del gobierno irrumpiría la pandemia de la Covid-19. Esta emergencia sanitaria de carácter global redibujó la vida cotidiana y puso a prueba las estructuras e instituciones del Estado. La posibilidad de gestionar adecuadamente la crisis, el confinamiento, la economía y la adquisición de vacunas no solo significó un reto para el gobierno, sino que también motivó el cuestionamiento incluso de la naturaleza misma del ordenamiento jurídico y del Estado (Verdesoto 2017). Más allá de estos factores, la gestión de la pandemia durante el último año del gobierno de Lenín Moreno, sumada a los cada vez más supurantes casos de corrupción asociados a la Revolución Ciudadana, allanó el terreno para un cambio ideológico en la dirección política del país.

Las elecciones de 2021 significaron la victoria de Guillermo Lasso, quien se presentaba ya por tercera ocasión y llevaba más de diez años en campaña política (La Hora 2021). Tras superar la primera vuelta por un estrecho margen, logró hacerse con la presidencia en el balotaje. Tanto la imagen desgastada de Moreno como el poco carisma y la debilidad argumentativa del contendiente correísta, Andrés Arauz, dieron la victoria a Lasso.

El exbanquero proponía un Ecuador del encuentro, de oportunidades y prosperidad, muy diferente al modelo político de los últimos catorce años (Díaz y Quillupangui 2021).

En un primer momento, el gobierno de Lasso gozó de buena salud política y popularidad gracias al manejo asertivo del proceso de vacunación y de la emergencia sanitaria. Este colchón de legitimidad le permitió gobernar por poco más de dos años. Sin embargo, al cabo del primer año, una vez que parecía superada la crisis provocada por la Covid-19, el manejo de la política económica, el encarecimiento de la canasta básica, el aumento del precio de los combustibles, el desabastecimiento y la inoperatividad del sistema de salud pública, además de la creciente inseguridad y violencia social heredadas desde el período de Moreno, desembocaron en una nueva ola de manifestaciones concentradas en el Paro Nacional de junio de 2022 (Mancero Acosta 2023).

Este suceso significó un fuerte revés para el gobierno de Lasso. Precisamente, durante el paro, la Asamblea Nacional sometió a votación la destitución del presidente. Y, si bien faltaron únicamente veinte votos para su aprobación, aquello sentó un precedente y resquebrajó el escenario político (Pinchao et al. 2022). De hecho, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no se recuperarían, a tal punto que, tras el juicio político impulsado por la Asamblea Nacional, Lasso activó la llamada "muerte cruzada", disolviendo la Asamblea y, con ello, precipitando también el final de su propio Mandato (Escobar 2023).

Las elecciones anticipadas de octubre de 2023, convocadas como consecuencia de la muerte cruzada, dieron la presidencia al *outsider* Daniel Noboa, hijo del empresario, político y eterno candidato Álvaro Noboa. El principal reto de su gobierno, eje central de los debates de campaña, gira en torno a la seguridad y a la securitización del Estado. Así, se ha desarrollado una política concentrada en librar una guerra contra el narcotráfico, concebida como una necesidad primordial para la operación y ejecución de la política estatal (Gonzáles Castilla 2023); una condición *sine qua non* para garantizar el Estado de derecho en el país. Efectivamente, las múltiples crisis carcelarias y las alarmantes cifras de asesinatos demuestran que, mientras en 2019 estos constituían el 75,23 % del total de homicidios intencionales, en 2022 ascendieron al 90,44 % (Fundación Panamericana para el Desarrollo 2023), poniendo en evidencia una tendencia creciente que cuestiona el elemento fundamental

del Estado, entendido como concentración legítima y monopólica de la violencia física.

Desde octubre de 2019, la idea de un país convulso se ha vuelto inminente. Las múltiples movilizaciones sociales, las emergencias sanitarias, así como la inseguridad y la violencia, permiten evidenciar que el Estado ecuatoriano atraviesa una crisis sedimentada en la realidad nacional. En este contexto, es inevitable volver la mirada y cuestionar cómo ha sido posible que dicha situación emergente haya alcanzado, en muchos aspectos, características similares a las vividas durante el cambio de siglo. Sin duda, existen varios trabajos que analizan interdisciplinariamente la realidad ecuatoriana. Estos logran evidenciar, en cada parcela disciplinar, tanto el funcionamiento como las deficiencias a nivel agencial de los actores ciudadanos e institucionales. Sin embargo, existe una deficiencia en el entendimiento integral, cuando no general, de la realidad política ecuatoriana.

Para ello, es necesario partir de un análisis sociológico de la sociedad que considere tanto los elementos políticos como los sociales. El valor de este enfoque radica en superar las visiones parceladas que explican únicamente el nicho en cuestión. Por el contrario, una visión amplia puede identificar elementos relacionales e intrínsecos al Estado ecuatoriano, entendiéndolo no en un nivel agencial —es decir, como un actor—, sino como la institución reglamentaria y constitucional de la sociedad ecuatoriana. Por lo tanto, este trabajo presenta una discusión teórica en torno al funcionamiento político de la sociedad ecuatoriana, donde el Estado es entendido como el vínculo articulador de la vida comunitaria y no únicamente como el aparato gubernamental o el conjunto de funciones rectoras estatales. De esta manera, el elemento central que aquí se plantea es la reflexión sobre la articulación de las relaciones estatales, una cuestión que resulta pertinente y pone en debate la gobernanza democrática que se vive en la actualidad.

Abordaje de la crisis estatal

La forma en que la crisis general del Estado emerge y se desenvuelve es la interrogante que guía la presente discusión. Para ello, se parte de una revisión bibliográfica en la que se contrasta la práctica ecuatoriana del manejo gubernamental y estatal frente a la gestión de crisis. Esta revisión

aborda la comprensión de nociones como los espacios inseguros, la descentralización neoliberal, el Estado disperso y la falta de interacción entre los conceptos de Estado y gobierno, con el fin de examinar las fallas estructurales que han afectado la gobernabilidad en los últimos años. Se busca generar una plataforma analítica que permita identificar las debilidades del Estado en contextos de crisis y comprender cómo su dispersión ha agravado la violencia y la inseguridad (Olivares L. y Medina P. 2020). Compilar estos estudios, que abordan la brecha entre el Estado y el individuo, permitirá evidenciar cómo las políticas neoliberales han reducido el rol público del Estado y han fomentado la desigualdad estructural.

En el caso ecuatoriano, el análisis de la fragmentación y la crisis institucional implica explorar cómo el Estado, debilitado por políticas neoliberales y por la pérdida de confianza pública, ha dejado vacíos de poder que son ocupados por actores no estatales (King y Belikow 2024). Al fundamentar la discusión en conceptos que han intentado explicar, de manera parcelada, la realidad que desencadena la crisis actual del país, se pretende evidenciar que el problema es más profundo e integral y que recae en la comprensión social y política del Estado como institución. Esto resulta necesario para comprenderlo de manera analítica y coherente. Así, la metodología basada en una revisión bibliográfica crítica busca proporcionar una comprensión general de las fallas derivadas de las visiones contradictorias sobre el Estado y su rol en la crisis social ecuatoriana, empleando un enfoque amplio que aborde el problema desde la conceptualización misma del Estado.

Enfoque conceptual sobre Estado y normalidad

La actual coyuntura de violencia y asesinatos en Ecuador motiva, en primera instancia, a analizar la presente crisis en términos de seguridad y de la consecuente respuesta estatal, no solo desde una perspectiva jurídica, sino también desde su presencia y capacidad de control territorial. Efectivamente, la inseguridad no sucede en todo el país, sino que se presenta de forma focalizada en ciertos territorios. Oginni (2023) entiende estos espacios inseguros como aquellas zonas caracterizadas por la ausencia del Estado y, simultáneamente, por la presencia de grupos armados no estatales que compiten con el soberano. No solo son espacios sin gobierno, en términos de apatridia, sino de escenarios que representan un desafío para el control y la orientación práctica de la seguridad.

Frente a estos escenarios, una vez que el Estado logra retomar el control de la violencia —es decir, derrotar en términos prácticos a las fuerzas insurgentes—, debe establecer e identificar medidas orientadas a transformar la incertidumbre y la contingencia en propuestas fácticas de política pública. Los desafíos y oportunidades, tanto materiales como intangibles, afectan la orientación temporal y práctica de los civiles, pero también desempeñan un papel crucial en el proceso de adaptación a amenazas de seguridad en constante evolución dentro de espacios desgarrados por conflictos.

En estos espacios inseguros, la interrogante sobre la agencia estatal gira en torno a la capacidad de restablecer el control y el orden propios del Estado de derecho. Así, Oginni despliega el concepto de *normalcy*, no como un estado o una condición situacional, sino como una estrategia política materializada en políticas públicas orientadas a mitigar la incertidumbre y la contingencia. Por lo tanto, el regreso a la normalidad implica la imposición de una estrategia que desarrolla e imputa expectativas, anticipaciones y aspiraciones frente al futuro.

En este sentido, la normalidad estatal alude a la capacidad de imponer un plan programático que indique operativamente el desarrollo y el restablecimiento de la paz en los espacios inseguros. Asimismo, debería definir cuál es el rol que cada uno de los actores públicos y privados debe cumplir en el afán de alcanzar un bienestar común.

Es evidente que, en estos espacios, la presencia estatal y gubernamental es débil. Sin embargo, los estados de excepción focalizados indican que el Estado sí está haciéndose presente en los espacios inseguros, lo que vuelve más difusa la comprensión sobre su presencia y sobre la manera en que interpreta la realidad. Aquí resulta pertinente invocar la noción de Estado disperso, término utilizado por Hill et al. (2025) para referirse a las dinámicas de simultánea ausencia y presencia estatal. La disipación, entendida como la distribución y reproducción del Estado, consolida y materializa su presencia en estos casos; no obstante, no alcanza a satisfacer ni cubrir todas las interrogantes que permiten comprender la incertidumbre y la crisis estatal que atraviesa el país.

En esta suerte de dinámicas de simultánea ausencia y presencia estatal, se entrelazan aspectos neoliberales de descentralización del Estado en lo que respecta a funciones, poderes y funcionalidad, los cuales, lejos de facilitar la gobernabilidad y la gobernanza estatal, terminan por

fortalecer esta noción de Estado disperso. Compete partir del análisis de Villavicencio (2010), quien observa que las medidas neoliberales aplicadas en Latinoamérica han generado un resultado contrario al que pretendían alcanzar para garantizar un manejo estatal efectivo. En el caso de Ecuador, la descentralización no ha logrado consolidarse efectivamente debido a la falta de una transferencia real de poder y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. Por el contrario, se ha producido un aumento del autoritarismo estatal y de la intervención del gobierno central sobre las administraciones locales en momentos de crisis, lo que demuestra altos grados de inoperancia de esta descentralización, al depender constantemente de la gestión gubernamental, sobre todo en lo relativo a la distribución de recursos y financiamiento.

Como consecuencia de esta carencia y de la falta de gobernabilidad, se retoma el uso y la justificación de los estados de excepción como una "medida legítima y constitucional que otorga al presidente la potestad de ejercer esta acción para el bienestar de la población y del Estado, con el fin de prever la normatividad en los casos de excepción" (Rosales Miño 1987, 2). Por tanto, los estados de excepción son una respuesta estatal frente a crisis internas y funcionan como una herramienta dentro de la estrategia del Estado para determinar la normalidad. Pero la particularidad del caso ecuatoriano radica en que, desde el período analizado, esta medida ha dejado de ser verdaderamente excepcional. Desde 2007 hasta la actualidad, los estados de excepción no han dejado de implementarse y su uso se ha vuelto continuo y frecuente, lo que obliga a cuestionar si realmente existe una normalidad política e institucional en el país.

Durante la relativa estabilidad vivida en el período de Rafael Correa, en 2007, 2010 y 2011 se decretaron estados de excepción todos los meses; en 2008, todos excepto septiembre; y en 2009, todos excepto marzo y mayo. Desde 2012, la frecuencia de estas medidas disminuyó. Sin embargo, no desaparecieron tampoco durante los posteriores gobiernos de Moreno, Lasso y Noboa.[1] Esto lleva a concluir que Ecuador vive

1 Esta información fue generada según el registro de decretos presidenciales adquiridos de la base de datos de la plataforma presidencial. El criterio y palabras de búsqueda para la generación de la información fueron: excepción, emergencia y crisis, considerando que la constitución ecuatoriana solo concibe el término "estado de excepción". Por otro lado, se produjo la emisión de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en 2009, como complemento al artículo 164 de la Constitución, en lo referente a la declaratoria de emergencia.

anormalmente, de forma disfuncional, donde estas medidas se convierten en un detonante para definir la posibilidad de gobernabilidad en cuanto a los gobiernos clientelares, reafirmando la ausencia de una comprensión clara y diferenciada entre lo gubernamental y lo estatal.

Por tanto, la noción misma del Estado está relegada a un segundo plano, mientras que quienes se encargan de establecer la normatividad y la normalidad son gobiernos clientelares que utilizan el nombre del Estado para establecer un orden social que permita la implementación de sus propias agendas políticas y personales. De ahí que exista una carencia de continuidad legal, ejecutiva y nacional, pues el gobierno de turno no equivale al Estado.

Relectura institucional del Estado

A partir de estas teorías, puede retomarse entonces la interrogante en torno a la definición del Estado, entendido como la instancia de respuesta frente a la crisis generalizada. Las perspectivas expuestas reflejan una visión agencial del Estado; es decir, lo conciben como un actor más dentro del espectro de control y manejo político. Sin embargo, estas definiciones pueden ser todavía insuficientes para su comprensión. No solo porque no presentan una definición explícita del Estado, sino porque asumen su entendimiento y naturaleza. Si bien logran abordar ciertas problemáticas, lo hacen desde criterios parcelados vinculados al análisis temático puntual que desarrollan. En otras palabras, estas perspectivas presentan falencias al momento de diferenciar al Estado de las visiones gubernamentales de dirección política, del ejercicio de la violencia y de sus funciones administrativas.

En este sentido, puede retomarse la idea de Pierre Bourdieu, quien sostiene que "se aceptan teorías sin condiciones, cuando, en realidad, en mi opinión, no son más que la inversión pura y simple de la definición ordinaria; tienen en común con esta definición el hecho de reducir la cuestión del Estado a la cuestión de la función" (2014, 17). El autor francés menciona que no es posible definir al Estado únicamente por lo que hace, cuestionando así ciertas perspectivas marxistas. Es decir, si bien el Estado puede garantizar el poder de la clase burguesa, una instancia social es mucho más que el conjunto de sus funciones. Del mismo modo, tampoco puede

asumirse que el Estado sea únicamente el garante de los valores políticos predominantes; es decir, no solo refleja la sustancia del orden liberal democrático ni su forma estructural.

Por el contrario, Bourdieu comprende al Estado desde una visión institucional. De este modo, el Estado es concebido como la institución que encarna la convención social fundamental de la vida en comunidad política: el acuerdo básico que define y regula el funcionamiento de la vida social. Bajo este criterio, puede evidenciarse cómo las definiciones anteriores aparecen como espacios parciales de comprensión de ámbitos subordinados a la generalidad del Estado. En otras palabras, se comprende que existe una crisis estatal porque determinados espacios parcelados del Estado están en crisis; sin embargo, no se ofrece una explicación general de lo que sucede con el Estado como tal.

Si se analizan los estudios precedentes bajo esta perspectiva institucional del Estado, se observa, por ejemplo, que la noción de espacios inseguros asume que es el agente estatal quien determina e impone una visión estratégica frente a la incertidumbre y la contingencia, pero omite el rol del gobierno en la promulgación y el control de la violencia física. Esto se evidencia en el trabajo citado, puesto que, en las entrevistas realizadas, la normalidad impuesta termina desplegándose mediante elementos jurídicos que contradicen las posibilidades de vida de las personas dentro de territorios hostiles. Ello no significa que, a partir de dicha promulgación, no exista una operación fáctica de las políticas públicas, sino que se omite el hecho de que no existe, precisamente, el acuerdo tácito que sostiene la vida en comunidad.

Algo similar sucede en los análisis sobre la desconcentración del Estado en Ecuador. Precisamente, la intención de reducir el poder del Estado central en la administración pública de provincias y cantones no llega a cristalizarse, no solo porque las dinámicas clientelares entre el gobierno de turno y los intereses caudillistas de los territorios alejados operan más allá de dicha estructuración, sino también porque los acuerdos políticos de carácter institucional continúan invisibilizados por la sociedad y por la política, otorgándose mayor relevancia a la acción agencial de los gobiernos y de sus dirigentes.

Asimismo, el criterio de Estado disperso asume que la posibilidad de su presencia o ausencia se limita a una dimensión física; es decir, al hecho de estar o no estar presente. Justamente, esta perspectiva omite que la

naturaleza institucional del Estado no alude a su existencia o visibilidad inmediata, sino a las cualidades con las que los ciudadanos se confrontan con dicho pacto. En tal sentido, puede comprenderse que el Estado no es una cosa o una persona que aparece y desaparece en determinadas ocasiones, sino, por el contrario, es una relación políticamente convenida que norma, reglamenta y valora la vida política de la sociedad.

De aquí se deriva que las interrogantes frente al Estado pierden fuerza explicativa cuando pretenden definirlo únicamente en función de lo que hace, de lo que ha emitido o de cómo se comporta. Menos aún cuando se lo aborda desde un criterio personalista, es decir, como si fuera un agente personificado. Por el contrario, las interrogantes que podemos plantear a una institución relacional deberían orientarse hacia cómo ha sido definida esta convención y de qué manera norma, delimita y valora el comportamiento de las personas dentro de una comunidad determinada. Incluso así, resulta posible comprender la tan citada, pero pocas veces explicada, diferencia entre gobierno y Estado.

¿Cómo entender, entonces, la ausencia del Estado? La discusión debe dirigirse a clarificar los elementos constitutivos y constitucionales del Estado, pero no en un sentido estrictamente jurídico-normativo, sino relacional. Es decir, analizar cómo las relaciones convencionales y de poder se operativizan en el marco del desenvolvimiento económico, político, social, cultural e, incluso, educativo. De este modo, también es posible identificar de mejor manera a los agentes que operan alrededor de esta relación y comprender cómo lo hacen, cuáles son los intereses que reflejan y qué valores terminan imponiéndose en el juego del poder, entendido más allá de la dinámica de la administración política. En última instancia, cabe preguntarse si, en efecto, estos actores toman en consideración dicha institución en sus acciones y omisiones o si, por el contrario, se trata de una relación desgastada y contestada.

Igualmente, retomando el criterio de la violencia simbólica que plantea Bourdieu "como la condición de la posesión del ejercicio del monopolio de la propia violencia física" (2014, 14), resulta inminente interrogar cuáles son las visiones valorativas, expectativas, anticipaciones y aspiraciones que esta relación proyecta hacia el futuro. En definitiva, esto no solo sucede a un nivel tangible de políticas públicas, sino también en una dimensión de significación simbólica que cualifica tanto los espacios sociales de convivencia como las altas esferas del manejo de los poderes del Estado y, en el caso ecuatoriano, de sus distintas funciones.

En palabras simples, pero acertadas, la visión institucional del Estado permite observar si las convenciones sociales, los acuerdos de convivencia, la gestión de recursos y también la administración de las crisis, la contingencia y la incertidumbre poseen una presencia significativa en la toma de decisiones políticas. Esta esfera no se restringe únicamente a la administración pública de la sociedad, tanto en el plano doméstico como internacional, sino también a la consideración efectiva de las convenciones sociales pactadas por los distintos actores al momento de interrelacionarse. Así, la responsabilidad de la vida en comunidad no recae en agentes invisibles —como ocurre en la visión del Estado entendido como actor—, sino en agentes específicos que se relacionan sobre la base de una institución previamente convenida.

Resulta interesante retomar, en este punto, el concepto de normalidad citado con anterioridad. Precisamente, la normalidad entendida como estrategia frente a la incertidumbre y la contingencia adquiere aquí un valor distinto. Evidencia, sin duda, que en los espacios inseguros de Ecuador la institución estatal carece de un plan que sobrepase los intereses partidistas y clientelares de los gobiernos de turno. De este modo, se comprende que el Estado ecuatoriano es huérfano de una estrategia que planifique sobre la base de acuerdos convenidos y que, por el contrario, existen únicamente dispositivos gubernamentales con una vigencia limitada a los cuatro años que duran los mandatos presidenciales. Así, las demandas democráticas y de transparencia de la sociedad civil dirigidas al Estado resultan infructuosas, pues aquello que existe son únicamente mecanismos de gobierno funcionales a pomposos y vacíos informes de gestión pública.

En conclusión, los espacios inseguros que pueden reconocerse en Ecuador son producto de la ausencia de una estrategia estatal. Ecuador no tiene, ni ha tenido, una verdadera normalidad más allá de la planificación gubernamental. Sin ella, valores constitucionales como la democracia y la transparencia terminan convirtiéndose en espacios retóricos y herramientas momentáneas de gobierno, más que en principios orientados a la construcción de un futuro estable.

Conclusiones

La comprensión del Estado como agente es un rasgo característico tanto de las élites políticas como de las diferentes ramas disciplinarias que intentan explicar los fenómenos políticos. Puede sospecharse que, en contextos hiperpresidencialistas y populistas, característicos de América Latina, esto no constituye un elemento aislado. Por el contrario, contribuye a la formación de una imagen borrosa del Estado, pero nítida de los gobiernos y de sus líderes.

La presente discusión partió de comprender los elementos que hacen posible la irrupción de la crisis generalizada que vive el país. Sistematizar las visiones teóricas que intentan responder a los diferentes elementos parcelados demuestra la posibilidad de comprender tanto los espacios inseguros como la naturaleza ambigua que rodea al Estado y a sus definiciones. Frente a ello, la visión institucional del Estado permite ampliar el espectro de análisis hacia una comprensión social de la política; es decir, entender las relaciones políticas sobre la base de la convención social constituyente que representa el Estado.

Esto no solo clarifica la definición del Estado, sino que también permite comprender sus diferencias ontológicas con otras instituciones sociales, entre las cuales se destaca el gobierno. Tanto en el funcionamiento material de la política como en la comprensión intelectual, gobierno y Estado suelen aparecer como sinónimos, impidiendo entender las funciones de cada uno y, más grave aún, deslindando responsabilidades frente al ejercicio de la administración pública. Por el contrario, la ausencia de normalidad como estrategia frente a la incertidumbre y la contingencia demuestra que el despliegue de políticas públicas responde principalmente a intereses partidistas y clientelares coyunturales. Existe, por tanto, una ausencia de una idea programática de la política como elemento constitutivo de la vida social. En otras palabras, la sociedad ecuatoriana no carece de Estado ni sufre simplemente de su ausencia o dispersión, como si el Estado fuese un ente personificado.

Por el contrario, la sociedad ecuatoriana adolece de un pacto sociopolítico débil y disperso, utilizado según conveniencias coyunturales y que apenas logra orientar el quehacer de los ciudadanos y, menos aún, de la administración pública. Así, se comprende que la responsabilidad de garantizar transparencia democrática a nivel gubernamental seguirá

siendo imposible de institucionalizar en prácticas políticas orientadas al desarrollo mientras no exista un Estado sólido; es decir, una convención política de vida que guíe y establezca metas compartidas para el futuro del país.

A nivel teórico, se abren varias líneas de investigación, principalmente orientadas hacia las funciones del Estado ecuatoriano y hacia políticas de gobierno encaminadas al fortalecimiento de dicha institución. El diseño prospectivo de la administración pública debe comprenderse bajo la lupa de esta aproximación teórica, lo cual puede abrir nuevas perspectivas sobre el rol de los gobiernos en fortalecer o debilitar el Estado, más allá de su gobernabilidad, popularidad o permanencia en el poder. La necesidad de ubicar los valores que orientan el desarrollo del país puede abrir puertas de acción hacia la construcción de una institución estatal permanente y efectivamente incorporada en la vida de la comunidad.

Inversión Fiscal, fortalecimiento institucional y gobernabilidad durante Rafael Correa

Una mirada comparativa a siete años de su mandato

Boris Raúl Ochoa Ordóñez

Dayanara Noelly Solano Carpio

Introducción

El progreso, crecimiento y desarrollo de un país dependen de la calidad de sus gobernantes y de las decisiones políticas y económicas que estos adopten, tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelven, así como su historia, cultura, costumbres, fortalezas y debilidades. No obstante, para que un gobernante pueda desempeñar correctamente sus funciones, es preciso que cuente con el respaldo no solo de sus votantes, sino también de los diferentes actores políticos, institucionales y gubernamentales. He aquí la relación entre desarrollo, institucionalidad y gobernabilidad.

Sin embargo, Ecuador no ha sido precisamente un referente en estos aspectos a lo largo de su vida republicana. El descontento social y la intervención extranjera han puesto fin a un sinnúmero de gobiernos, dejando al país en un perpetuo estancamiento económico, político, educativo y tecnológico. Aun así, han existido varios hitos importantes que han marcado la historia nacional. Uno de los más trascendentales y recientes fue el gobierno del expresidente Rafael Correa, quien llegó al poder, entre otras razones, gracias a sus propuestas redistributivas y a un discurso que prometía un cambio de matriz productiva y política que permitiría al país despegar hacia el tan ansiado crecimiento económico.

En el período comprendido entre 2007 y 2024, el país experimentó una etapa de significativa inversión pública impulsada por un enfoque gubernamental que priorizó el fortalecimiento del Estado. Esta estrategia incluyó la expansión de la infraestructura, el aumento del gasto social y la implementación de políticas orientadas a la redistribución de la riqueza, lo que derivó en un robustecimiento del aparato estatal y en mejoras de los indicadores de desarrollo humano y seguridad. Sin embargo, a partir de 2018, un cambio en las políticas económicas marcó el inicio de un período de severo ajuste fiscal. Las medidas adoptadas, enmarcadas en políticas

de austeridad, buscaron corregir desequilibrios fiscales, pero tuvieron efectos adversos sobre la capacidad del Estado para mantener los logros alcanzados durante la década anterior. El debilitamiento de las instituciones públicas, la reducción del gasto social y la falta de inversión en seguridad y justicia contribuyeron a una creciente sensación de inseguridad y al deterioro de las condiciones de vida de la población. Este proceso de debilitamiento estatal ha tenido como una de sus consecuencias más graves el aumento de la violencia y la criminalidad, convirtiendo a Ecuador en uno de los países más inseguros del continente en el período reciente.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la transformación impulsada por la inversión fiscal y el fortalecimiento institucional promovidos durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, procesos que permitieron la implementación de diversas políticas públicas y económicas. Asimismo, se busca contrastar este período con las políticas de ajuste fiscal implementadas a partir de 2018 y con el consecuente debilitamiento del Estado ecuatoriano, así como con sus repercusiones en la seguridad y la cohesión social. Esto se realizará a través de un enfoque que combina el análisis de datos económicos y sociales con el estudio de políticas públicas, buscando comprender las dinámicas que condujeron a este cambio estructural en el país y las lecciones que pueden extraerse para el futuro.

Importancia del análisis fiscal

Un país logra dejar atrás su condición de subdesarrollado y su papel periférico en la economía global gracias a las decisiones económicas y políticas adoptadas por sus gobernantes. No obstante, para que estos puedan tomar tales decisiones, resulta imprescindible contar con una institucionalidad sólida. Fortín (2014) afirma que sin leyes no hay institucionalidad, porque de acuerdo con la constitución de la gran mayoría de países, estos se organizan bajo un gobierno regido por normas jurídicas preestablecidas y no bajo las órdenes de un hombre. Sin embargo, la historia ha demostrado que, en el contexto latinoamericano, las dictaduras, las intervenciones extranjeras y la inestabilidad política han sido factores determinantes en la orientación del futuro de los países.

Ecuador no ha sido la excepción a esta realidad regional. La inestabilidad política y económica, la incapacidad de los gobiernos de turno para

mantenerse en el poder —y menos aún para llevar a cabo proyectos transformadores—, así como los continuos conflictos entre partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones, empresas nacionales e internacionales y demás actores, han marcado la historia nacional y relegado al país a una condición de proveedor de materias primas en el mercado mundial (Badillo 1994).

Finalmente, tras largos períodos de dictaduras y gobiernos inconclusos —ya sea por golpes de Estado o atentados contra la vida de los mandatarios—, Ecuador consiguió un prolongado período de estabilidad política. Rafael Correa llegó al poder sucediendo a Alfredo Palacio, quien, a su vez, asumió la presidencia tras la caída de Lucio Gutiérrez, derrocado el 13 de abril de 2005 durante los acontecimientos conocidos como la Rebelión de los Forajidos (Acosta 2005).

El expresidente Rafael Correa se mantuvo en el poder por diez años, convirtiéndose en el mandatario que más tiempo ha ocupado la presidencia de manera ininterrumpida. Surge entonces la pregunta: ¿cómo logró Rafael Correa articular un país que parecía desmoronarse tras años de inestabilidad política y económica, desigualdad, pobreza y descontento social? ¿De qué manera obtuvo el respaldo de una enorme mayoría de la población durante tantos años? ¿Qué estrategias utilizó para dirigir el país e incluso implementar políticas poco populares sin enfrentar levantamientos que pusieran fin a su mandato?

Esta investigación se desarrolla precisamente para responder a estas interrogantes. A través de este estudio, se pretende aportar al análisis de la política ecuatoriana una reflexión sobre la manera en que el expresidente Correa sentó las bases sobre las cuales gobernaría durante una década, con el propósito de convertir a Ecuador en un referente de desarrollo para la región y el mundo.

Se analizará en detalle la transformación de la arena política ecuatoriana a partir de la creación de una nueva Constitución, así como de instituciones como la Asamblea Nacional del Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). De esta manera, se proporcionará un análisis claro, en un lenguaje accesible, sobre la estrategia de gobierno aplicada entre 2007 y 2017, incluso para lectores que no estén familiarizados con el estudio de las ciencias políticas.

Propósito del estudio

- Identificar las repercusiones económicas y sociales de la inversión fiscal realizada durante el gobierno de Rafael Correa, así como en los gobiernos de sus sucesores.
- Analizar las medidas adoptadas en el gobierno de Rafael Correa para fortalecer las instituciones del Estado y cómo estas incidieron en la gobernabilidad del país.
- Examinar la situación económica, política y social durante los tres mandatos presidenciales que precedieron al gobierno de Rafael Correa.

Fundamentos conceptuales de la inversión pública

Después del retorno a la democracia en 1979, la gobernabilidad ecuatoriana atravesó una profunda crisis que llevó al país a tener doce presidentes en 28 años. Los golpes de Estado y los derrocamientos marcaron la historia política nacional hasta las elecciones de 2006, en las que el movimiento de la Revolución Ciudadana logró consolidar el poder político nacional más estable de la historia reciente, manteniéndose en el gobierno durante diez años. Esto fue posible gracias a la nacionalización de los partidos políticos; es decir, a la homogeneización del apoyo electoral mediante la disminución de la importancia de los temas locales en detrimento de los problemas nacionales, así como al alcance que determinados partidos lograron gracias al incremento de la movilidad social y espacial, al desarrollo tecnológico de las comunicaciones y a la promesa de dejar de lado el neoliberalismo ortodoxo (Clark y García 2019; Došek 2015).

No obstante, este período no estuvo libre de inestabilidad política. El gobierno entró en conflicto con diferentes actores políticos y sociales, como la Policía Nacional, la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los medios de comunicación, entre otros. Además, enfrentó un intento de golpe de Estado durante los acontecimientos del 30S y, posteriormente, la crisis económica de 2015 lo llevó a adoptar políticas impopulares que provocaron importantes manifestaciones (Vera y Llanos 2016).

Para comprender el trasfondo y el aporte de esta investigación, resulta importante comenzar por el concepto de institucionalidad. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la institucionalidad

se entiende como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores políticos, las organizaciones, la calidad de estas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales y demás elementos políticos, sociales y económicos presentes en una sociedad (CEPAL 2000).

Tam (2016), por su parte, define la institucionalidad como el conjunto de reglas formales —decretos, reglamentos y leyes— y reglas informales —procedimientos, normas de conducta morales o éticas, costumbres y tabúes, entre otras— que tienen como objetivo limitar o condicionar el comportamiento y la forma de actuar de las personas, con el fin de maximizar la riqueza o el bienestar social.

Por otro lado, Douglass North (1991) sostiene que las instituciones son restricciones creadas por la intervención humana cuya finalidad es limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Estas restricciones pueden ser formales o informales. Entre las informales se encuentran los tabúes, las sanciones, las tradiciones y los códigos de conducta propios de la cultura; mientras que las reglas formales incluyen la constitución, las leyes, los decretos y los derechos de propiedad, entre otros. Como puede observarse, Tam se basa en las definiciones de North para crear su propia conceptualización.

Además, entre los aspectos más relevantes relacionados con la institucionalidad se encuentra la identificación y el reconocimiento de los actores de la política social, así como la manera en que se organiza el actor principal: el Estado (Franco 2010). La institucionalidad también permite incrementar la competitividad y promueve el crecimiento y desarrollo económico de un país, ya que influye de manera directa en las políticas públicas y en la relación entre ciudadanos y empresas. Estas relaciones, según North, se enmarcan dentro de las "reglas del juego", representadas por instrumentos como el Código de Comercio, el Código Judicial, el Código Civil, el Código Fiscal, el Código Penal y el Código de Trabajo, entre otros (Tam 2016).

Política fiscal en Ecuador: una mirada a los últimos años

Se entiende por política fiscal el conjunto de decisiones que afectan el nivel y la composición del gasto público, así como la estructura, tamaño y forma de pago de impuestos de un país (Mendoza y Otavalo 2021).

Asimismo, la política fiscal controla los ingresos y gastos del Estado y se encarga de administrar la deuda pública, permitiendo conocer el efecto de las decisiones económicas sobre la asignación de recursos y la circulación de fondos y, en consecuencia, sobre variables como la renta, los precios, la producción, el consumo y el empleo (Córdoba Padilla 2009).

La política fiscal puede ser expansiva o restrictiva, y la adopción de una u otra depende completamente de los objetivos planteados por el gobierno de turno y de la forma en que se pretenda afectar la demanda agregada (Dornbusch et al. 2009). Además, existen varios argumentos que sostienen que la política fiscal debería seguir un comportamiento contracíclico. Sin embargo, en muchos casos se ha observado que termina funcionando de manera procíclica, debido a que los gobiernos se ven obligados a adoptar políticas expansivas, sobre todo cuando resulta difícil acceder a financiamiento externo en tiempos de crisis económica.

En Ecuador, la política fiscal ha sido mayoritariamente procíclica y el gasto gubernamental ha tenido un papel predominante, pues, aunque se eliminaran los ingresos petroleros, continúa manteniendo esa característica procíclica (Rasteletti 2016). Esto coincide con lo declarado por Mendoza, quien sostiene que, durante los períodos de altos precios de materias primas como el petróleo, los gobiernos latinoamericanos tienden a adoptar políticas procíclicas de elevado gasto público, lo que ha ocasionado que "las vacas gordas sean más gordas" y que las "vacas flacas se volvieran raquíticas" (Mendoza y Otavalo 2021).

A partir de la elección de Rafael Correa como presidente del Ecuador en 2007 y bajo el amparo de una nueva Constitución, se desplegaron diversos compromisos económicos, tributarios y fiscales que permitieron alcanzar objetivos de inclusión y equidad planteados en la propuesta del denominado Plan Nacional del Buen Vivir (Herrera 2013). Además, durante este período se elaboraron leyes y reformas de gran relevancia, como la Ley de Equidad Tributaria, la Reforma Fiscal Verde, la Ley de Recuperación de los Ingresos Petroleros, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normativas otorgaron nuevas herramientas y competencias para ampliar y manejar el Presupuesto General del Estado (Mendoza y Otavalo 2021).

Finalmente, el gobierno de Lenín Moreno dio paso a una etapa de austeridad caracterizada por medidas como la reducción del gasto público, el incremento del impuesto a la renta para compañías con utilidades

superiores a los 300 mil dólares, el aumento del precio de los combustibles y la reducción de salarios, entre otras disposiciones altamente impopulares. Estas políticas desencadenaron protestas a nivel nacional que culminaron con la declaración de un estado de excepción (Mendoza y Otavalo 2021).

Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento de las instituciones del Estado para aportar a una gobernabilidad sólida es un proceso largo y profundo. En el caso ecuatoriano, este proceso comenzó con una propuesta radical, un discurso llamativo y en oposición a la política tradicional que se había mantenido anclada al poder por varios años. Dicho planteamiento terminó traduciéndose en una serie de acciones que permitieron a un presidente mantenerse en el poder durante diez años, cuando la mayoría de sus predecesores no había logrado siquiera concluir sus mandatos.

Parte de este proceso de fortalecimiento inició con la creación de instrumentos y mecanismos de coordinación de procesos integrales entre distintos grupos de interés (Llaguno 2021). Un ejemplo de esto es la propuesta de elaborar una nueva Constitución. Este fue el primer gran instrumento político del gobierno de Rafael Correa, el cual, además, fue puesto a disposición de los ecuatorianos mediante una consulta popular para su aprobación. Esta sensación de participación otorgó a la ciudadanía una mayor confianza en el naciente gobierno y empezó a consolidar los diferentes grupos de poder que definirían el resto de su mandato.

Así pues, el Banco de Desarrollo del Ecuador (2024) sostiene que el fortalecimiento institucional radica principalmente en mejorar la eficiencia y la eficacia, especialmente a nivel organizacional, de manera que las instituciones puedan responder adecuadamente a los retos y obstáculos que presentan los cambios en la coyuntura nacional. Se trata de un proceso políticamente intencionado, orientado a fortalecer las relaciones con los sectores político, social y económico en los que se desenvuelven los organismos estatales y civiles.

Por lo tanto, para que las relaciones entre los diferentes sectores y actores políticos se fortalezcan, resulta indispensable contar con una estrategia organizativa clara.

Por otra parte, debe señalarse que los procesos de fortalecimiento institucional necesitan líneas especiales de financiamiento, las cuales deben incluirse dentro de los presupuestos institucionales. Esto permite implementar procesos de transformación en los diferentes modelos de gestión de cada institución. Además, dichos recursos posibilitan fortalecer el capital humano, ya que los nuevos modelos de gestión requieren habilidades, competencias y grados de especialización distintos. Finalmente, la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación es indispensable para lograr una coordinación adecuada entre instituciones, evitando la superposición de funciones y permitiendo que cada institución funcione de manera autónoma, aunque respaldada por una red constante de soporte e intercambio de información proveniente de otras instituciones (Arenas de Mesa y Mosqueira 2021).

Gobernabilidad

Al abordar el concepto de gobernabilidad es importante mencionar que factores como las crisis financieras y las demandas sociales, cada vez más fragmentadas, sumadas a acciones colectivas que han adquirido una creciente relevancia social, han demandado un replanteamiento de esta noción. Así pues, el gobierno, en cada una de sus dimensiones, debe ser capaz de ejercer una gobernabilidad que avance y fortalezca los proyectos democráticos, tanto en el ámbito social como en el económico (Brower 2015).

Con este contexto, puede afirmarse que el horizonte semántico más general de la gobernabilidad hace referencia a la estabilidad política necesaria para garantizar el desarrollo humano. Dicho de otra manera, la gobernabilidad es una condición indispensable para el desarrollo de las sociedades y debe estar acompañada de un sustento democrático (Prats 2001). Como puede observarse, el término gobernabilidad está estrechamente relacionado con el concepto de democracia. De hecho, ambos conceptos entran en contacto en el informe de Crozier *et al.* (1975), cuyo objetivo fue exponer las capacidades de gobernabilidad presentes en las democracias de los países desarrollados.

De igual manera, el término gobernabilidad también ha estado fuertemente ligado con la economía de mercado. Esta relación entre

gobernabilidad y modelo neoliberal ha sido objeto de importantes críticas en Latinoamérica. Autores como Kaufmann (2003) sostienen que la corrupción presente en la región ha derivado en una mala gobernabilidad neoliberal. De ahí surge la reflexión de que un buen gobierno depende de la correcta práctica de la autoridad, tomando en consideración las tradiciones e instituciones orientadas al bienestar común.

En conclusión, la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de los sistemas políticos para responder a demandas sociales cada vez más variadas y complejas, manteniendo al mismo tiempo un ambiente político estable (Jiménez B. et al. 2007). Ecuador se ha caracterizado por la heterogeneidad en múltiples aspectos. Su historia republicana está marcada por conflictos, luchas de intereses, incertidumbre, acuerdos truncados, pactos inconclusos y victorias amargas, elementos que han estado constantemente acompañados por una situación política conflictiva. Fue precisamente esta constante crisis política la que convirtió el ejercicio de gobernar en una tarea titánica, al punto de que muchos mandatarios no pudieron culminar sus períodos presidenciales.

El rol de la Asamblea Nacional y la nueva Constitución

El 15 de abril de 2007, mediante consulta popular el 81,71 % de los votantes aprobó la convocatoria e instalación de una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución, la cual sería posteriormente sometida a un referéndum aprobatorio (Castro 2007).

La Constitución aprobada en 2008 reafirmó la soberanía popular y nacional, fortaleció al Estado, impulsó reformas al régimen político e introdujo orientaciones para un nuevo modelo de desarrollo basado en la noción del *sumak kawsay*. Además, esta nueva Carta Magna estableció una hoja de ruta para reformar las funciones del Estado y el sistema político ecuatoriano (Ortiz 2011).

Entre las diferentes normas establecidas en esta nueva arena política, la Constitución incorporó la reelección inmediata, dejando atrás el principio de alternabilidad que había permanecido vigente durante el último siglo como una norma fundamental en el país. Rafael Correa promovió esta decisión en un momento en el que la mayoría de los países latinoamericanos

también adoptaban mecanismos similares, por lo que existía un clima político favorable para su aprobación. De esta manera, tras cuatro años de vigencia de la nueva Constitución, puede observarse cómo la cláusula de reelección presidencial determinó en gran medida, la permanencia política del líder dentro de los regímenes presidencialistas (Treminio 2014).

El 15 de enero de 2011, el expresidente Correa cumplió cuatro años en el ejercicio del poder. Sin embargo, de acuerdo con las disposiciones de reelección establecidas en la nueva Constitución, en esa fecha apenas se habían cumplido diecisiete meses de lo que jurídicamente se consideraba su primer período presidencial. Este hecho, que a primera vista podría parecer secundario, evidencia el complejo entramado de la situación de indefinición que la denominada Revolución Ciudadana diseñó para facilitar la gobernabilidad y asegurar la continuidad de su proyecto político. Asimismo, deja ver el carácter complejo y contingente del proceso (Pachano 2012).

Así, la promulgación de la nueva Constitución se convirtió en el punto de partida del proyecto político de Rafael Correa, modificando sustancialmente las reglas del juego presidencial. De esta manera, más allá de resolver antiguos problemas de gobernabilidad, la nueva Carta Magna buscó generar un escenario favorable para la ejecución del programa presidencial concentrando el poder en la figura del líder, puesto que "todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del presidente de la República" (Basabe Serrano 2009, 397). Esto evidenció el carácter personalista del gobierno y expuso uno de los primeros pasos dentro de su proceso de fortalecimiento institucional hacia una fácil gobernabilidad.

El rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

En el marco del fortalecimiento institucional, una de las propuestas del gobierno para mantener la confianza ciudadana consistió en asegurar el incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en los mecanismos de control y sanción. En este contexto, una de las figuras centrales establecidas por la nueva Constitución fue el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este organismo estaba compuesto por ciudadanos voluntarios propuestos por el electorado y organizaciones

sociales, y no por partidos políticos ni representantes directos del poder legislativo (Stefanoni 2012).

El principio de control social quedó arraigado a lo largo de toda la Constitución y, para su correcto funcionamiento, requería mecanismos como las veedurías, los observatorios ciudadanos y otros instrumentos de rendición de cuentas. La creación del CPCCS y de los mecanismos antes mencionados respondió a las posiciones que, durante el proceso constituyente, destacaron la necesidad de incrementar la participación ciudadana directa en la vigilancia e incluso en la sanción de representantes y funcionarios públicos que incumplieran sus funciones o incurrieran en actos de corrupción. De esta manera, quedó establecido el rol fiscalizador de la ciudadanía dentro de esta nueva institución (Ramírez 2012).

Como se mencionó anteriormente, entre los principales objetivos del CPCCS se encontraban la promoción de los derechos de participación y control social en la administración pública, la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la transparencia y la designación de las autoridades de acuerdo con la Constitución y la ley. En teoría, estos mecanismos buscaban fortalecer la democracia en el país. No obstante, este discurso participativo se vio afectado debido a que la entidad quedó subordinada a la voluntad del poder ejecutivo, dada la injerencia que este ejerció sobre ella. Como consecuencia, se debilitó la posibilidad de una verdadera independencia y autonomía institucional, afectando su credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía (Páez y Rodríguez 2018).

El rol de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

La planificación estatal en Ecuador nace en la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), creada en 1954 y declarada, siete años después, como organismo asesor del poder público (SENPLADES 2012). No obstante, el 22 de febrero de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo n.° 103, se fusionaron el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) con la SENPLADES. De esta manera, se estableció un solo organismo administrador y coordinador del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), encargado de la planificación del desarrollo del país (SENPLADES 2007).

La SENPLADES fue la entidad encargada de formular el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que orientaba la inversión pública y las transformaciones institucionales necesarias para alcanzar el Buen Vivir. Su misión consistía en diseñar políticas públicas que articularan las dimensiones sectoriales y territoriales, estableciendo objetivos nacionales basados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación (SENPLADES 2012). En consecuencia, esta institución se convirtió probablemente en una de las más importantes para el desarrollo y ejecución del plan de gobierno, sobre el cual un mandatario estructuraba su propuesta política.

Durante su gobierno, Rafael Correa promulgó fervientemente la idea de desconcentración del Estado. La Constitución de 2008, en su artículo 279, estableció que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizaría la planificación para el desarrollo (República del Ecuador 2008, art. 279). Este sistema estaba conformado por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los diferentes niveles de gobierno y con participación ciudadana; además, contaba con una secretaría técnica encargada de coordinarlo y con consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, presididos por sus máximos representantes (SENPLADES 2013).

Esta descentralización del poder otorgaba a los gobiernos locales una mayor autonomía, así como apoyo, recursos y asesoría para emprender proyectos e implementar políticas acordes con las características específicas de sus territorios. Bajo este modelo, los ciudadanos tendrían un contacto más directo con sus representantes para comunicar sus necesidades. Esta imagen de un gobierno accesible incrementó considerablemente la popularidad y aceptación del gobierno de Correa, facilitando tanto la gobernabilidad como su permanencia en el poder.

Lamentablemente, esta descentralización y articulación de competencias entre el gobierno central y los diferentes niveles de gobierno —regional, provincial, parroquial y local— no se desarrolló con el éxito esperado inicialmente. Esto se debió a la superposición de competencias entre distintos niveles de gobierno. Como consecuencia de esta falta de claridad en cuanto a las responsabilidades de cada instancia, muchas autoridades eludían sus obligaciones, atribuyendo las responsabilidades a otros niveles administrativos. Al final, nadie asumía la responsabilidad sobre políticas o proyectos inconclusos.

Estrategia de análisis

La investigación desarrollada es de carácter descriptivo, pues consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo con el objetivo de establecer el origen y la forma de su estructura o comportamiento (Arias 2006). En otras palabras, en este tipo de investigación "se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio" (Salkind 1998, 11).

Además, la investigación científica puede dividirse en dos: la investigación correlacional, cuyo objetivo es determinar el grado de relación no causal entre dos o más variables para comprender cómo puede comportarse una variable dependiendo de las variables relacionadas; y los estudios de medición de variables independientes, cuya misión es observar y cuantificar las modificaciones de las características de un grupo sin establecer necesariamente las relaciones entre estas. En otras palabras, cada variable se analiza de forma independiente; por lo tanto, este tipo de investigaciones no formula hipótesis, pero sí reconoce la existencia de variables (Arias 2006). En este trabajo se empleará, por tanto, una investigación descriptiva basada en estudios de medición de variables independientes.

En lo referente a la hipótesis, al tratarse de una investigación cualitativa y descriptiva, no se requiere la formulación de una hipótesis formal. Sin embargo, sí se analizan variables, aunque de forma independiente.

La técnica que mejor se adapta a esta investigación es la documental. Esta técnica se basa en la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de información secundaria (Arias 2006). Por lo tanto, se realizará un análisis exploratorio de fuentes como artículos científicos, libros, *papers*, revistas científicas, informes económicos, bases de datos, documentales, tesis, informes de investigación, boletines, publicaciones periódicas en línea, informes estadísticos, informes socioeconómicos y espacios de discusión y difusión científica, etc.

Por último, sobre los instrumentos de investigación, en los estudios cualitativos la recolección de datos está orientada a proporcionar una comprensión más profunda de los significados y experiencias de las personas. Es por esto por lo que el investigador es el principal instrumento de recolección de información. Aunque se apoya en diversas técnicas

desarrolladas a lo largo del estudio, la investigación no inicia la recolección de datos con instrumentos preestablecidos; por el contrario, el investigador aprende a través de la observación y descripción de los participantes y crea formas para registrar los datos conforme avanza el proceso investigativo (Hernández Sampieri et al. 2010).

Análisis de la gestión estatal

La permanencia del expresidente Correa en el poder, así como la relativa estabilidad con la que gobernó durante gran parte de su mandato, no se explican únicamente por las acciones orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad del país, sino también por el respaldo ciudadano derivado de la mejora en las condiciones de vida de amplios sectores de la población como consecuencia de sus decisiones políticas. Para entender estas mejoras en el bienestar social, se analizarán las siguientes políticas e indicadores políticos, económicos, sociales e institucionales.

a. Indicadores sociales

Educación (proformada vs. presupuesto ejecutado)

Al inicio de cada año, el gobierno de turno presenta el Presupuesto General del Estado, en el cual se detalla el monto asignado a cada uno de los sectores sociales. No obstante, el presupuesto proformado al inicio del ejercicio fiscal no siempre se ejecuta en su totalidad. Es común que se realicen ajustes presupuestarios a lo largo del año y que, al finalizar el período, se evidencie que se utilizó una cantidad mayor o menor respecto del monto anunciado inicialmente.

En el caso del presupuesto destinado a educación, puede observarse que entre 2005 y 2007 el monto proformado —o codificado— para inversión educativa bordeaba los mil millones de dólares. Al finalizar cada año, aunque el gasto ejecutado no alcanzaba exactamente el monto proyectado, sí se aproximaba considerablemente a este.

Resulta interesante observar que, en 2008, durante el primer año completo del mandato de Rafael Correa, el monto codificado para educación

ascendía a 845.843.976,93 dólares. Sin embargo, el presupuesto efectivamente ejecutado al finalizar ese año fue de apenas 80.317.433,02 dólares, es decir, alrededor del 4,5 % de lo presupuestado originalmente.

A pesar de este traspié inicial, entre 2009 y 2017 puede observarse que el presupuesto designado y ejecutado en educación creció exponencialmente, pasando de alrededor de mil millones de dólares anuales a cerca de cinco mil millones. Esto va en concordancia con la gigantesca inversión realizada durante este período en infraestructura y programas educativos, entre los que destacan las denominadas "Escuelas y Colegios del Milenio", la Ciudad del Conocimiento YACHAY, el incremento de becas para estudios en el extranjero y el Proyecto Prometeo, entre otros.

A partir de 2018 y hasta 2024, el presupuesto planificado para educación se incrementó hasta aproximadamente cinco mil quinientos millones de dólares. Sin embargo, a diferencia del período correísta —durante el cual, aunque el presupuesto no se cumplía al 100 %, sí se aproximaba significativamente a lo planificado—, desde 2018 la ejecución presupuestaria fue considerablemente menor que el presupuesto codificado o proformado.

GRÁFICO 3.1. Presupuesto en Educación 2005-2023/2024. Ministerio de Economía y Finanzas.

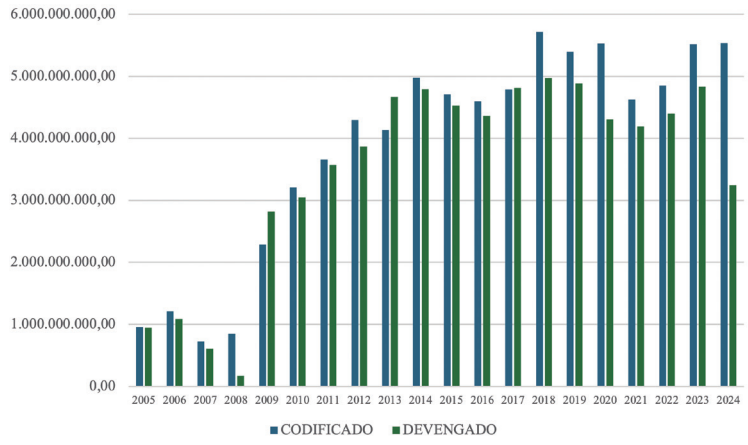
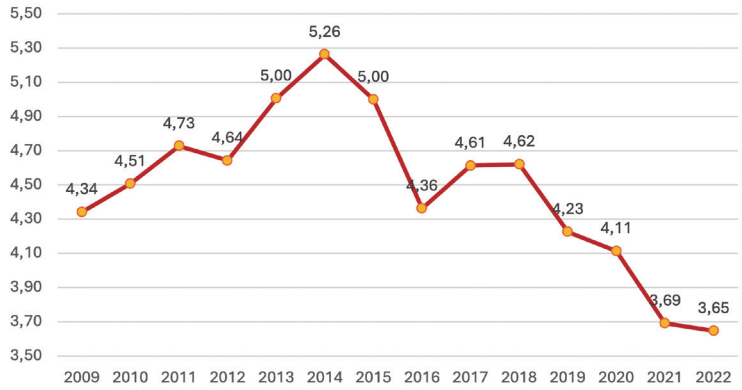


GRÁFICO 3.2. Gasto público total en educación (% del PIB) 2009-2022/ 2024.



Fuente: Banco Mundial

Esta inversión en el sector público puede evidenciarse en el Gráfico 2, que muestra la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Resulta interesante observar que, mientras en el 2000 este indicador apenas alcanzaba el 1,15 % del PIB, en 2014 llegó a su punto máximo con un 5,26 %, dejando en claro la significativa mejora experimentada por este sector. Sin embargo, a partir de 2018 este porcentaje no ha dejado de caer llegando a un histórico 3,65 % del PIB en 2022.

Salud (proformado vs. presupuesto ejecutado)

De igual manera, en el siguiente gráfico puede observarse la diferencia entre el presupuesto proformado o codificado al inicio de cada año y el presupuesto ejecutado o devengado al finalizar el período fiscal.

Durante 2005 y 2006, el monto anual designado a este sector apenas alcanzaba los 500 millones de dólares, y su ejecución al final del año casi alcanza el monto originalmente proformado.

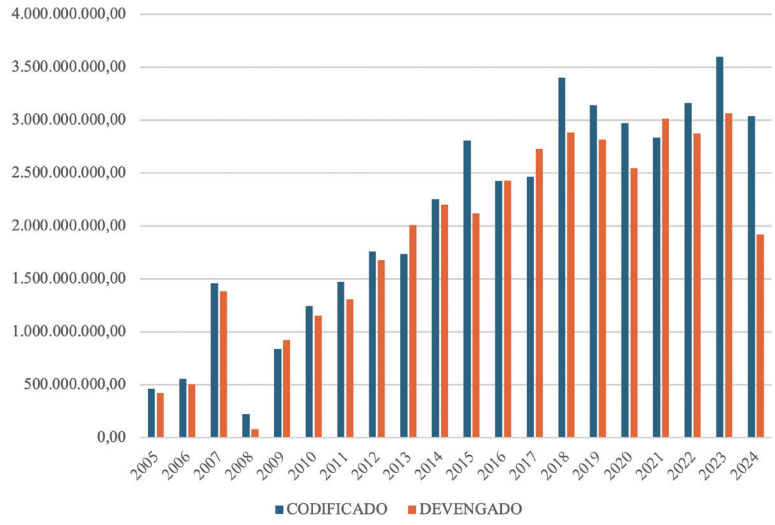
En 2007, con la llegada de Rafael Correa al poder, puede observarse que el monto codificado prácticamente triplicó el de los años anteriores, alcanzando cerca de mil quinientos millones de dólares. Asimismo, la

ejecución presupuestaria estuvo muy cerca del llegar al 100 % de lo planificado. No obstante, en 2008 este monto cayó abruptamente, llegando apenas a una proforma de poco más de 223 millones de dólares, de los cuales solo se ejecutaron algo más de 80 millones, es decir, un 35,9 % de lo originalmente destinado. Esto guarda relación con la crisis económica mundial desencadenada ese año por el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos.

Desde 2009 hasta 2017, el monto destinado al sector salud continuó creciendo constantemente hasta superar, en 2017, los dos mil quinientos millones de dólares, incluso por encima del monto codificado al inicio del año.

Entre 2018 y 2024, este monto siguió creciendo, pero no al mismo ritmo que durante el período presidencial de Rafael Correa, e incluso presentó fluctuaciones constantes entre el alza y la baja. Además, se evidencia una diferencia entre el monto asignado en la proforma inicial y el efectivamente ejecutado al finalizar el año, siendo este último notablemente menor que el primero.

GRÁFICO 3.3. Presupuesto en salud: 2002-jul 2024.



Fuente: Banco Mundial.

Seguridad / muertes violentas por cada 100 mil habitantes

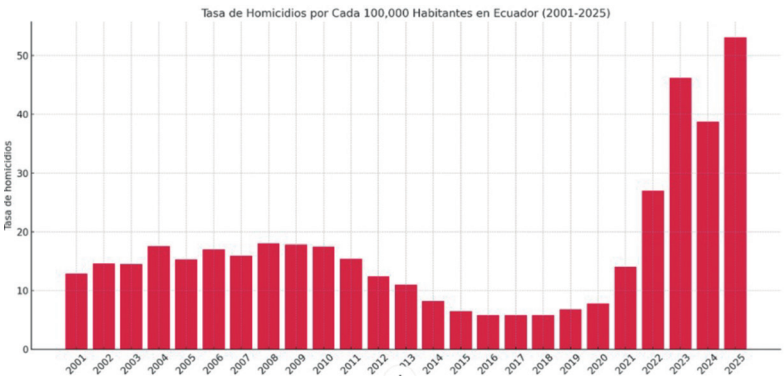
El tema de la seguridad en Ecuador ha sido una preocupación durante toda su historia republicana. En los últimos años, el país se ha convertido en una importante ruta de paso para el narcotráfico, y las consecuencias de este fenómeno se reflejan en el número de muertes violentas y homicidios intencionales.

Desde 2001 hasta 2010, la tasa de homicidios intencionales fluctuó entre 13 y 18 personas por cada 100 mil habitantes. A partir de 2011, este indicador empezó a disminuir progresivamente hasta alcanzar un mínimo de 5,8 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el incremento del narcotráfico, la pobreza, el desempleo y otros factores asociados a la disminución de la inversión en seguridad provocaron un nuevo aumento de este índice, que alcanzó un máximo histórico de 40 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en 2023.

El actual presidente Daniel Noboa puso en marcha durante 2024 el denominado Plan Fénix, que buscaba combatir los denominados grupos terroristas y a las bandas criminales a través del despliegue de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Entre las propuestas también se incluyó la construcción de cárceles de máxima seguridad ubicadas en barcazas oceánicas. Asimismo, hasta la fecha se han decretado cuatro estados de excepción con el objetivo de recuperar y mantener la seguridad en distintas provincias y ciudades del país.

No obstante, los motines y fugas carcelarias, los asesinatos, secuestros, explosiones, extorsiones y demás expresiones de inseguridad continúan sin resolverse. Incluso, de acuerdo con los registros de muertes violentas correspondientes al primer trimestre de 2025, y de no adoptarse medidas más contundentes contra el crimen organizado, las proyecciones estiman que la tasa de homicidios podría superar las 50 muertes por cada 100 mil habitantes hacia finales de año, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

GRÁFICO 3.4. Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes), 2024.



Fuente: Banco Mundial.

Evolución de la pobreza y pobreza extrema

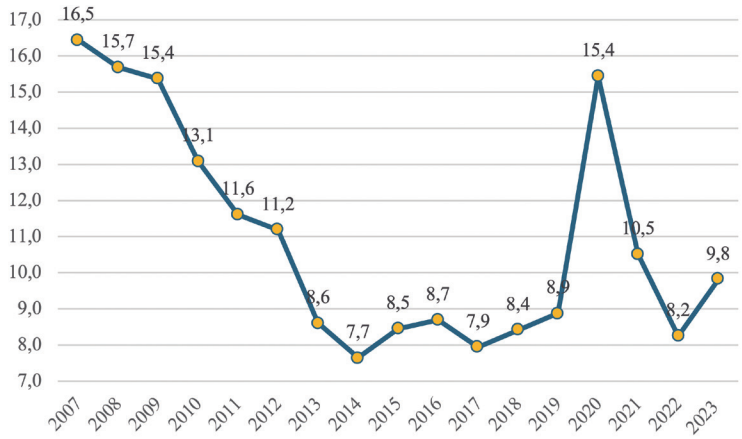
En el apartado anterior se mencionó brevemente que uno de los factores asociados al incremento de la inseguridad en el país es el nivel de pobreza nacional. En efecto, es en los sectores más desfavorecidos donde suelen instalarse las distintas organizaciones criminales, las cuales utilizan a las personas como reclutas y operadores dentro de sus conflictos y estructuras internas.

La pobreza en Ecuador es un problema estructural de gran relevancia. En 2007, el 16,5 % de la población se encontraba en situación de pobreza extrema. Durante el mandato de Rafael Correa, este índice disminuyó de manera significativa y, para el final de su período presidencial en 2017, solo el 7,9 % de la población permanecía bajo el umbral de pobreza extrema.

Sin embargo, a partir de 2018 esta tendencia comenzó a revertirse. El porcentaje de población en pobreza extrema volvió a incrementarse hasta alcanzar su punto máximo en 2020, cuando el 15,4 % de la población estaba en esa condición. Este incremento estuvo estrechamente relacionado con la pandemia de COVID-19, que paralizó las actividades económicas a nivel mundial y dejó a miles de personas sin empleo en el país, dificultando el acceso a recursos mínimos para la subsistencia.

A partir del 2021, este indicador comenzó nuevamente a caer, alcanzando un 8,2 % en 2022 y aumentando otra vez a 9,8 % en 2023. Aunque estos valores son considerablemente inferiores a los registrados en 2020, siguen siendo superiores a los alcanzados durante los últimos años del gobierno de Rafael Correa.

GRÁFICO 3.5. Pobreza extrema por ingresos a nivel nacional (% de la población), 2024.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

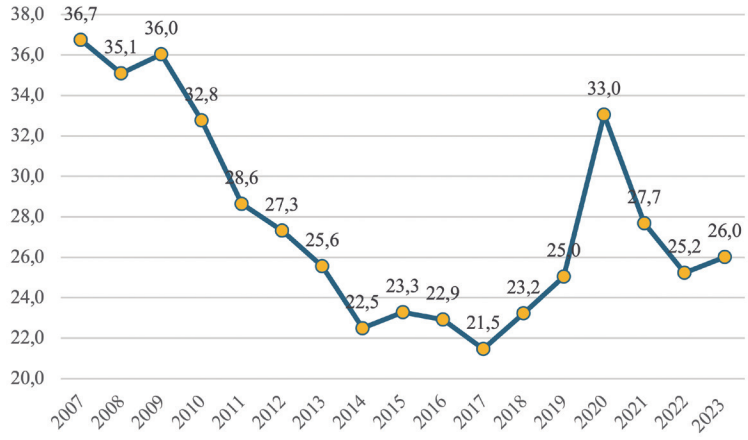
Entre 2007 y 2017, el índice de pobreza en el país experimentó una reducción considerable, pasando del 36,7 % al 21,5 % de la población. Este descenso respondió, en gran medida, a un contexto económico favorable impulsado por el auge de los precios de las materias primas y por una fuerte inversión estatal en programas sociales, infraestructura y servicios básicos. Asimismo, las políticas públicas orientadas a la redistribución del ingreso y a la ampliación de oportunidades educativas y laborales contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

No obstante, a partir de 2018 esta tendencia positiva comenzó a revertirse. La pobreza se incrementó hasta alcanzar el 33 % en 2020, reflejando

tanto los efectos de la desaceleración económica previa como el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19. Esta crisis sanitaria y económica provocó una pérdida masiva de empleos, una caída de ingresos y un debilitamiento del sistema de protección social, afectando principalmente a los sectores más vulnerables y revirtiendo parcialmente los avances logrados durante la década anterior.

Entre 2021 y 2023, el país mostró señales de recuperación, con una reducción del índice de pobreza hasta el 26 %. Esta mejora respondió a la reactivación económica tras la pandemia, al restablecimiento de actividades productivas y al fortalecimiento de ciertas políticas de apoyo social. Sin embargo, los niveles de pobreza continúan siendo superiores a los registrados en 2017, lo que indica que la recuperación aún es incompleta. Esto pone de manifiesto la necesidad de implementar políticas estructurales más sólidas, sostenidas y resilientes frente a futuras crisis.

GRÁFICO 3.6. Pobreza por ingresos a nivel nacional (% de la población), 2024.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Empleo pleno

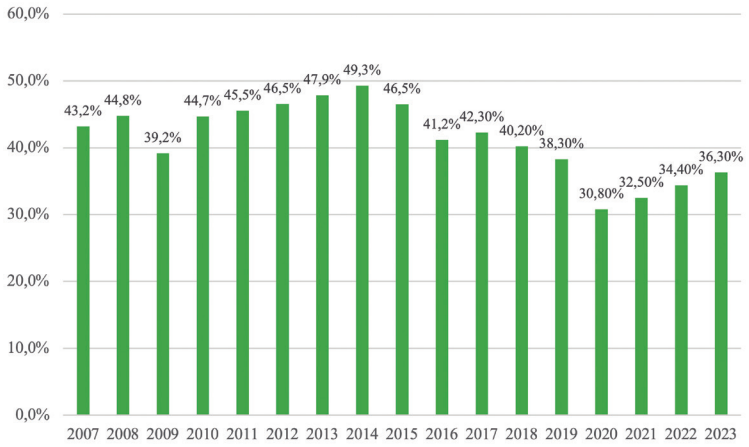
El empleo mantiene una estrecha relación con los niveles de pobreza. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del empleo pleno desde 2007 hasta 2023. Se considera empleo pleno o adecuado a aquel que permite cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia, y cuya jornada laboral se encuentra dentro de los límites legales establecidos.

Entre 2007 y 2017, Ecuador mantuvo niveles relativamente estables y elevados de empleo adecuado o pleno, con porcentajes que fluctuaban entre el 45 % y el 49 % de la población económicamente activa. Esta situación coincidió con un período de crecimiento económico sostenido y con la implementación de políticas públicas orientadas a la formalización laboral, la mejora de las condiciones de trabajo y el fortalecimiento del salario mínimo. Durante esos años, el Estado desempeñó un papel activo en la economía mediante la promoción de la inversión pública y del consumo interno, lo que contribuyó a la generación de empleos con mayor estabilidad y acceso a beneficios laborales.

A partir de 2018, este panorama cambió drásticamente. El porcentaje de empleo adecuado comenzó a disminuir y presentó mayores niveles de inestabilidad, reflejando una creciente precarización laboral. La situación se agravó en 2020, cuando apenas el 30,8 % de los trabajadores contaba con un empleo adecuado, como consecuencia del fuerte impacto de la pandemia de COVID-19, que incrementó la informalidad, redujo el acceso a empleos formales y afectó especialmente a los sectores más vulnerables.

Aunque para 2024 se observa una ligera recuperación, con un 36,3 % de empleo pleno, este nivel continúa siendo significativamente inferior al registrado durante la década anterior. Este rezago evidencia las debilidades estructurales del mercado laboral ecuatoriano, la insuficiente generación de empleo de calidad y la necesidad de políticas integrales orientadas a impulsar la formalización, la productividad y la equidad en el acceso al trabajo digno.

GRÁFICO 3.7. Pleno empleo (% empleo global), 2007-2023.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC 2024b).

Migración

Ecuador ha enfrentado históricamente dificultades estructurales para garantizar a su población condiciones adecuadas de vida, empleo y bienestar, lo que ha impulsado a millones de ciudadanos a migrar en busca de mejores oportunidades. Los destinos más frecuentes han sido Estados Unidos, España e Italia, países en los que se ha consolidado una importante comunidad ecuatoriana. Esta dinámica migratoria ha estado estrechamente relacionada con las crisis económicas, sociales y naturales que ha atravesado el país. La primera gran ola migratoria ocurrió entre 1999 y 2000, tras la severa crisis financiera que desembocó en la dolarización de la economía. Desde entonces, el flujo migratorio se ha mantenido constante, con entradas y salidas de ciudadanos que, en la mayoría de los casos, han dejado saldos positivos o equilibrados.

Sin embargo, en determinados años críticos se han registrado saldos migratorios negativos, lo que indica que más personas abandonaron el país de las que retornaron. El primer saldo negativo significativo se

evidenció en 2007, con 3.502 salidas netas. Posteriormente, en 2016, se produjo un nuevo pico negativo con 17.922 salidas, directamente relacionado con el terremoto que afectó gravemente a Manabí y otras zonas de la Costa ecuatoriana. Este desastre provocó la pérdida de viviendas, empleos y medios de subsistencia, empujando a numerosas familias a migrar.

La pandemia de COVID-19, en 2020, marcó una interrupción abrupta en la movilidad internacional debido al cierre de fronteras, aunque no eliminó la presión migratoria acumulada. A partir de 2021, la migración ecuatoriana volvió a incrementarse rápidamente, registrando tres años consecutivos de saldos negativos. Esta nueva ola migratoria responde, en gran medida, al deterioro de las condiciones laborales posteriores a la pandemia: miles de personas que perdieron su empleo en 2020 no lograron reinsertarse en el mercado laboral formal y, ante la falta de oportunidades, optaron por buscar mejores perspectivas de vida en el extranjero.

Este fenómeno pone de manifiesto la persistente fragilidad económica del país y la necesidad urgente de generar condiciones estructurales que garanticen empleo digno, estabilidad y calidad de vida, con el fin de reducir la salida de capital humano hacia otros países.

Confianza en varias instituciones del poder público y privado

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de la población que confía en el desempeño de algunas de las instituciones más importantes del país.

Puede observarse que, entre 2003 y 2006, la confianza de los ecuatorianos en instituciones como las Fuerzas Armadas, los bancos, la prensa y la televisión, la Policía Nacional y el poder judicial, disminuyó de manera considerable.

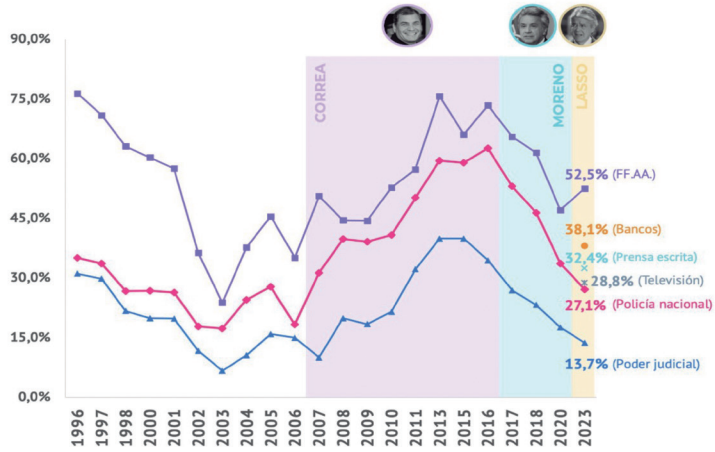
A partir de 2006, esta confianza comenzó a recuperarse y, durante el período presidencial de Rafael Correa, todas estas instituciones alcanzaron su punto máximo de aprobación ciudadana. Las Fuerzas Armadas llegaron a contar con la aceptación de más del 75 % de la población; la Policía Nacional, con alrededor del 60 %; y el poder judicial, con más del 40 %.

No obstante, desde 2016 en adelante, la confianza de los ecuatorianos en estas instituciones volvió a deteriorarse de manera acelerada. Debe

recordarse que, en los últimos años de su mandato, Rafael Correa perdió una considerable aceptación por parte de los ecuatorianos, debido a la polarización política y a la concentración del poder en la figura del Ejecutivo. Esto llevó a que una proporción significativa de la población comenzara a desconfiar de varias instituciones y poderes del Estado, al percibirlas como subordinadas a la figura presidencial y, por tanto, políticamente parcializadas.

No obstante, una vez concluido el mandato de Correa, esta desconfianza, lejos de mejorar, siguió cayendo durante el gobierno de Lenín Moreno hasta alcanzar un punto crítico y mínimo durante el gobierno de Guillermo Lasso.

GRÁFICO 3.8. Confianza de los ecuatorianos en instituciones públicas y privadas, 2024

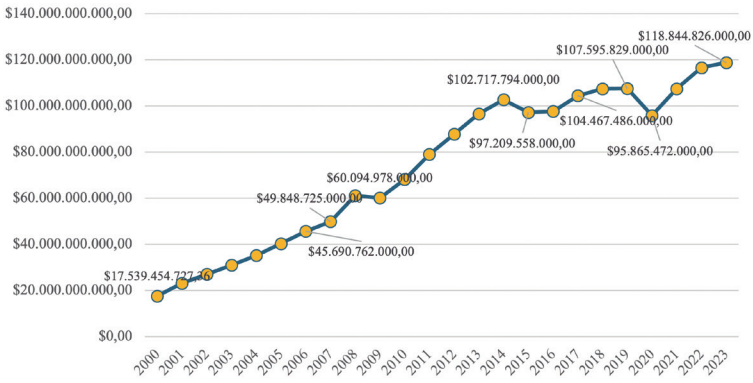


Fuente: CELAG DATA.

Indicadores económicos

Producto Interno Bruto

GRÁFICO 3.9. PIB (USD actuales), 2024.



Fuente: Banco Mundial.

Como puede observarse, entre 2007 y 2014 el PIB incrementó constantemente. En 2015 y 2016, este indicador se contrajo como consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo y de la apreciación del dólar frente a las monedas de los principales socios comerciales de Ecuador. A esto debe añadirse el devastador terremoto de abril de 2016, que afectó severamente a la economía nacional.

A partir de 2017, el PIB comenzó a recuperarse hasta 2020, año en el que volvió a caer considerablemente debido a la pandemia mundial de la COVID-19. Desde entonces, retomó una tendencia de crecimiento hasta alcanzar, en 2023, un máximo superior a los 118 mil millones de dólares. Pero es importante recalcar la manera en que este indicador ha evolucionado a lo largo del tiempo.

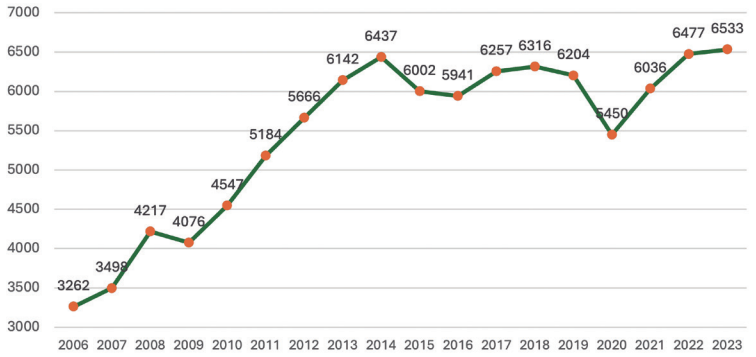
Mientras que entre 2000 y 2014 existió un crecimiento sostenido y constante, desde 2015 hasta 2023 el comportamiento del PIB ha fluctuado con frecuentes irregularidades, tendencias a la baja y un crecimiento

desacelerado que incluso podría interpretarse como una forma de estancamiento económico.

PIB per cápita

Uno de los principales indicadores económicos es el PIB per cápita. Como puede apreciarse en el Gráfico 7, al llegar Rafael Correa al poder este indicador se ubicaba en 3 498 dólares. Tras un año de mandato, ascendió a 4 217 dólares y alcanzó su punto más alto en 2014, con un valor de 6 437 dólares. A partir de entonces, el indicador comenzó a fluctuar: en 2020 se ubicó en 5 450 dólares y posteriormente alcanzó un nuevo máximo de 6 533 dólares en 2022 (Banco Mundial 2024).

GRÁFICO 3.10. PIB per cápita (USD a precios actuales), 2007-2023.



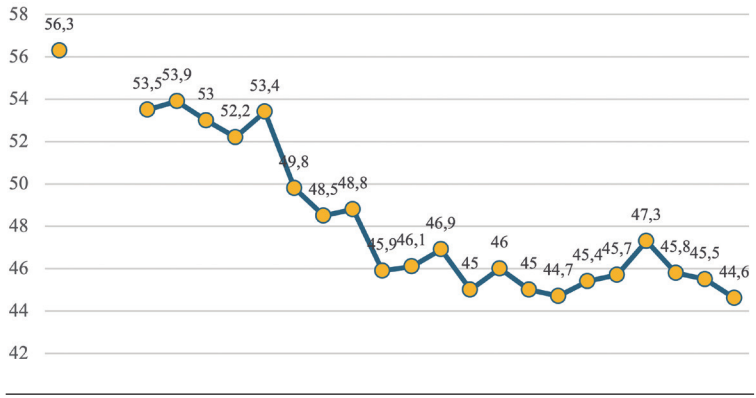
Fuente: Banco Mundial.

Sin embargo, si se pretende analizar de manera más precisa la igualdad y la distribución de la riqueza, es necesario considerar indicadores más confiables que el PIB per cápita, ya que este se limita a medir el ingreso total entre la población total. Como es bien conocido, no todas las personas obtienen el mismo nivel de ingreso.

En este sentido, el índice de Gini permite medir el nivel de desigualdad existente en un país. Mientras más cercano esté de 100, mayor es la desigualdad; por el contrario, cuanto más próximo esté a cero, menor será la desigualdad existe en el país.

En el 2000, este índice se encontraba en 56,3 y, aunque fue cayendo en los años posteriores, no logró bajar de 50. A partir de 2010, tras tres años de gobierno de Rafael Correa, el índice comenzó a descender de manera acelerada hasta alcanzar un mínimo de 45 en 2014. Sin embargo, desde 2015 —dos años antes de finalizar el mandato de Correa— hasta 2023, el índice se ha mantenido cercano a 45, es decir, se había estancado debido a la ausencia de políticas redistributivas suficientemente fuertes para disminuir las brechas socioeconómicas entre los ecuatorianos.

GRÁFICO 3.11. Índice de Gini, 2024.



Fuente: Banco Mundial.

Deuda pública

Entre las principales políticas destinadas a mejorar la situación económica del país estuvo la reestructuración de la deuda pública, bajo la premisa de que el principal problema de la caja fiscal no era la solvencia, sino la falta de liquidez. En este contexto, se impulsó un proceso de

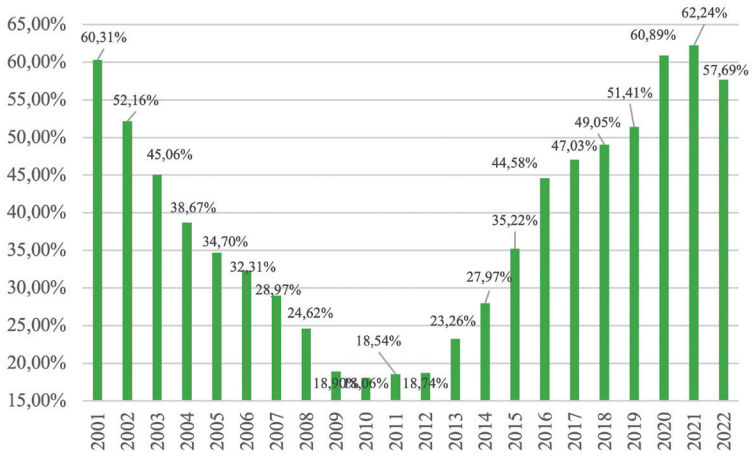
renegociación de la deuda con el objetivo de disminuir la presión a corto plazo, derivada de su amortización y reducir el peso de la deuda respecto del Presupuesto General del Estado y del PIB (Jácome 2007).

Ecuador inició su historia republicana con una gran deuda heredada de las guerras independentistas, y desde entonces el endeudamiento no ha hecho más que incrementar. En 2001, la deuda pública representaba el 60,31 % del PIB nacional. Este porcentaje disminuyó en los años posteriores debido a procesos de negociación. Sin embargo, fue a partir de 2008 que este porcentaje cayó notablemente como consecuencia de renegociaciones con acreedores e incluso por la declaración de una parte de la deuda como ilegítima.

Los años 2009, 2010, 2011 y 2012 registraron los niveles más bajos de endeudamiento público. No obstante, desde entonces comenzó nuevamente un acelerado proceso de adquisición de deuda. Como bien se recuerda, el gobierno de Rafael Correa se caracterizó por un elevado gasto público en infraestructura y por la creación de nuevas instituciones estatales, lo que también implicó un incremento considerable —y difícil de sostener— del gasto corriente.

Al finalizar su mandato en 2017, Correa dejó al país con una deuda pública equivalente al 47,03 % del PIB, casi el doble del porcentaje existente al iniciar su primer período presidencial. De ahí en adelante, esta deuda continuó creciendo hasta alcanzar su punto máximo en 2021, con un 62,24 % del PIB. Esto ocurrió a pesar de que la Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas establece que el techo máximo de endeudamiento no debe superar el 57 % del PIB.

GRÁFICO 3.12. Deuda Pública Nacional (% PIB), 2001-2022.



Fuente: Expansión.

Tasa de crecimiento económico

Este indicador registra el nivel de crecimiento económico de un país, en un período anual.

En un año de mandato de Correa, la economía ecuatoriana creció un 6,6 % en 2008, comparado al año anterior (2007), y si bien en 2009 se evidenció un considerable decrecimiento, esto responde a la crisis mundial que se produjo en esos años. Aun así, la economía de Ecuador en los años posteriores se recuperó y creció de manera considerable, hasta llegar a un porcentaje de 8,5 % en 2011.

De todas formas, este período presidencial no evitó recaídas, ya que a partir de 2013 el crecimiento fue desacelerándose hasta que en 2016, con el terremoto de Manabí, la caída de los precios internacionales del petróleo y la apreciación del dólar con respecto a los principales socios comerciales de Ecuador, hubo un decrecimiento del -0,7 %.

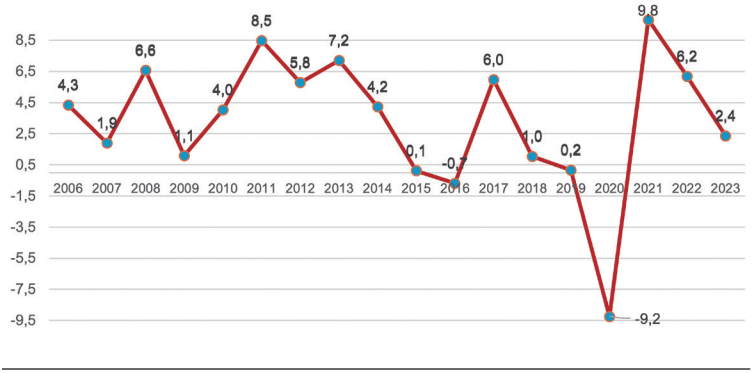
No obstante, las medidas económicas tomadas por el presidente Correa, como el incremento del IVA del 12 % al 14 % por un año, para ayudar a

la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto (muchas de las cuales, hasta culminar su mandato, no fueron reconstruidas como se prometió), colaboraron a que la economía se recupere. En 2017, último año de mandato de Correa, el país alcanzó un crecimiento del 6 % en comparación al año anterior.

En 2020, la pandemia paralizó la economía mundial, lo que ocasionó una caída de 9,2 %. Mas, gracias a la reactivación mundial, en 2021 creció en un 9,8 % respecto al año anterior, lo cual ubica al país en un escenario económico similar al que existía en 2011.

Desde ese momento, la economía no ha crecido con buenos registros, lo que evidencia nuevamente una desaceleración en el crecimiento económico del país.

GRÁFICO 3.13. Porcentaje de crecimiento económico, 2007-2023



Fuente: Banco Mundial.

Remesas de migrantes

Los ingresos provenientes de los envíos hechos por migrantes ecuatorianos, durante muchos años, han contribuido significativamente a la economía de Ecuador. En crisis económicas, como la del 99, las remesas fueron un sustento indispensable para muchísimas familias, que observaron el colapso de la economía y la desaparición de su dinero por el feriado bancario y la posterior dolarización.

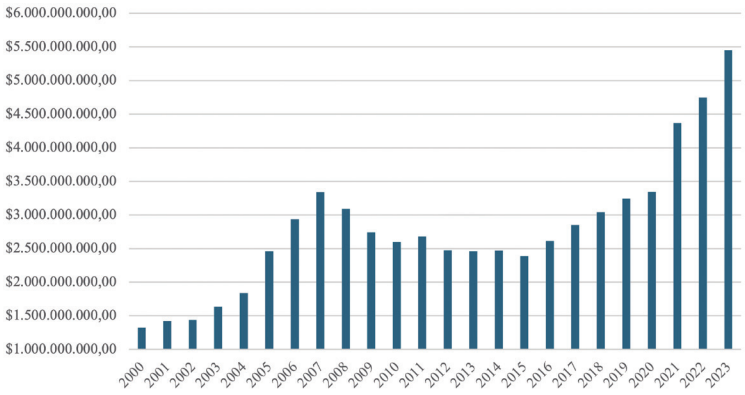
El gráfico que presentaremos guarda una importante relación con el creado para el flujo migratorio.

Si observamos el análisis del flujo migratorio, cada año el número de ecuatorianos que decide emigrar para buscar mejores condiciones de vida ha ido incrementándose. Aunque algunos retornan eventualmente, muchos lo hacen temporalmente, mientras que la gran mayoría emigra por primera vez. Este fenómeno es el reflejo directo de la persistente crisis económica, el desempleo y la precariedad laboral, que ha afectado al Ecuador durante décadas. La falta de perspectivas de desarrollo y bienestar ha hecho que la migración sea una alternativa viable para miles de familias ecuatorianas.

En este contexto, el comportamiento de las remesas resulta un indicador clave. A partir del 2000, esta variable registró incrementos acelerados, hasta alcanzar su primer pico en 2007. Este aumento coincidió con la consolidación de comunidades migrantes en el extranjero, al igual que con una mayor estabilidad en los países de destino. Sin embargo, con la llegada de Correa al poder, se impulsó una campaña gubernamental orientada al retorno voluntario. Los incentivos, discursos de reintegración y mejoras en varios indicadores macroeconómicos lograron que muchos ecuatorianos regresaran al país. Así, desde 2007 las remesas comenzaron a disminuir, lo cual exhibía que cada vez existían menos migrantes fuera del país.

No obstante, a partir de 2015 esta tendencia se revirtió. Las remesas crecieron nuevamente, esta vez impulsadas por un nuevo ciclo de emigración derivado del deterioro económico, la inseguridad y el desempleo estructural. Esta dinámica se intensificó después de 2020, una vez superadas las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia. La reapertura de fronteras y la inconsistente recuperación laboral interna provocaron que más personas optaran por migrar, incluso más que en años anteriores. Como resultado, en 2023 las remesas superaron los 5 mil millones de dólares, una cifra récord. Si bien representa un alivio para miles de hogares, también recalcaba la dependencia económica del país respecto a su población migrante, y la urgencia de generar condiciones sostenibles de desarrollo interno.

GRÁFICO 3.14. Remesas personales recibidas (USD actuales).



Fuente: Banco Mundial

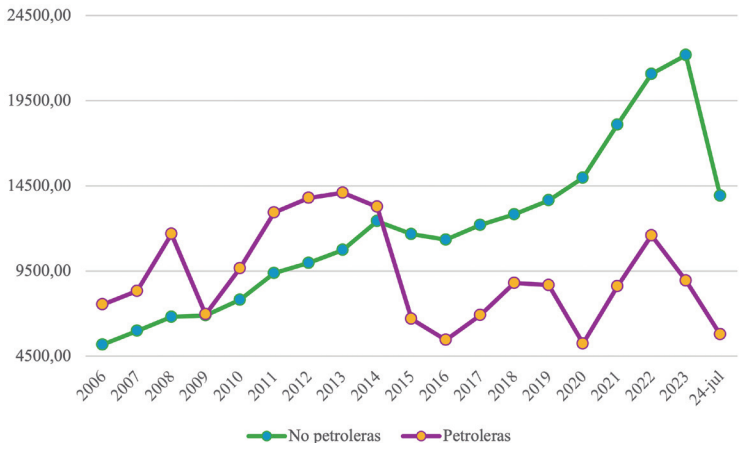
Exportaciones por sector (petrolero y no petrolero)

Las exportaciones del país se dividen en dos grandes grupos: exportaciones petroleras y no petroleras. La economía de Ecuador, durante su historia republicana, ha dependido del comercio de productos primarios, como en su tiempo el cacao o el banano, hasta que el *boom* petrolero mantuvo, en gran medida, a la economía nacional.

Como se puede ver en el siguiente gráfico, desde 2006 hasta 2014 las exportaciones petroleras superaban los ingresos producidos por las exportaciones no petroleras. En ese sentido, Correa promulgó, en sus ofertas de campaña, una de sus principales obras: el cambio de matriz productiva. Con esto, buscaba reducir la dependencia económica de Ecuador para con el petróleo, pues, como se ha visto varias veces, el precio de este bien es muy fluctuante y la economía alcanzaría una estabilidad a largo plazo.

Es así como, desde el 2015 hasta julio de 2024, se puede evidenciar que las exportaciones no petroleras han superado considerablemente a las exportaciones petroleras. Los ingresos por exportaciones no petroleras alcanzaron su máximo en 2023, con un ingreso de 22 174,80 millones de dólares, mientras que las exportaciones petroleras también generaron un ingreso importante: 11 587 millones de dólares en el mismo año.

GRÁFICO 3.15. Exportaciones por grupo de productos, 2000-2023.



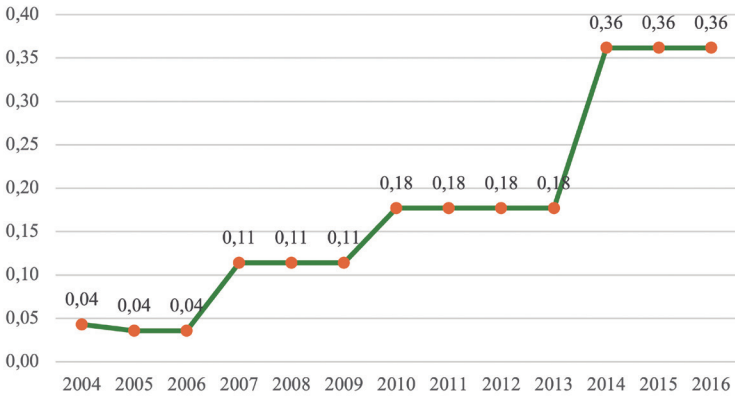
Fuente: Banco Central del Ecuador (2024b).

Índice de restricción política

Otro indicador relevante es el Índice de Restricción Política (POLCON), que, en una escala de 0 a 1, mide la viabilidad del cambio de políticas; en otras palabras, la flexibilidad con la que se puede modificar una política en el proceso de equilibrio entre los diferentes poderes políticos y aparatos institucionales (Wharton University of Pennsylvania 2022).

En el siguiente gráfico se evidencia que este indicador aumentó durante los años del gobierno de Correa, mientras que en años anteriores apenas alcanzaba el 0,04, lo que evidenciaba un escenario poco atractivo tanto para nacionales como extranjeros. En el primer año de mandato del expresidente Correa, este índice ascendió a 0,11, mientras que en 2016 llegó a 0,36. En consecuencia, se puede evidenciar que, durante este gobierno, la flexibilidad para cambiar políticas disminuyó y, con esto, también se redujo el riesgo político en las decisiones de inversión, convirtiendo al Ecuador, durante este período, en un país más atractivo para la inversión.

GRÁFICO 3.16. Índice de Restricción Política, 2004-2016.



Fuente: Wharton University of Pennsylvania.

El análisis conjunto de estos indicadores evidencia el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad promovidos durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, así como el incremento y cumplimiento de los derechos de grupos históricamente marginados, gracias a la aplicación de políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad entre los diferentes sectores de la sociedad.

Conclusiones

En primer lugar, la principal herramienta que permitió al expresidente Rafael Correa mantenerse durante diez años en la presidencia fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Con esta primera estrategia enterró a la antigua "oligarquía" que había dominado el escenario nacional durante décadas.

La nueva Constitución incorporó la opción de reelección inmediata del mandatario tras finalizar un período presidencial, eliminando la necesidad de alternar obligatoriamente a otro presidente antes de optar nuevamente por la presidencia. Gracias a ello, Correa pudo permanecer en el poder durante dos períodos consecutivos, además de los años que ocupó el legislativo para afianzar esta nueva herramienta.

Otro aspecto importante de esta Constitución fue la ampliación de las facultades del Ejecutivo sobre las decisiones políticas del país. De esta manera, aunque las demás funciones del Estado tenían sus competencias claramente establecidas, especialmente en materia económica, todas las decisiones, de una u otra manera, empezaban y terminaban en el despacho presidencial. Esto se consolidó aún más en 2013, cuando Correa no solo ganó la reelección presidencial, sino que también obtuvo la primera mayoría legislativa estable desde 1979 (Polga-Hecimovich 2013). Esta acumulación de poderes permitió una gobernabilidad relativamente fluida, ya que el Ejecutivo contaba con amplias capacidades para impulsar decisiones políticas y aprobar reformas con respaldo legislativo suficiente.

Hubo dos instituciones más en las que el gobierno de Correa centró su atención: SENPLADES y el CPCCS. La primera se encargaba de la planificación, desarrollo y ejecución del plan nacional de gobierno. Este modelo tenía como base la descentralización del poder central y la búsqueda de una mayor libertad y representatividad entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo los regionales y locales.

Por su parte, el CPCCS fue concebido como una institución orientada a garantizar la participación ciudadana en la supervisión, control y fiscalización de los procesos políticos, económicos y jurídicos que cualquier autoridad pública emprendiera.

No obstante, cabe resaltar que el CPCCS no contó con plena autonomía institucional, pues terminó subordinado, en buena medida, a la influencia del Ejecutivo. La injerencia política en la designación de sus principales autoridades provocó cuestionamientos respecto a su independencia, legitimidad y transparencia (Páez y Rodríguez 2018). Así pues, en repetidas ocasiones sus procesos de control y fiscalización fueron puestos en duda, debilitando la confianza ciudadana en la institución.

Finalmente, durante su mandato, Correa mantuvo conflictos con grupos políticos como Pachakutik, la Unión Nacional de Educadores, grupos ambientalistas, medios de comunicación y la Policía Nacional. Su gobierno no estuvo exento de oposición, movilizaciones, protestas, cierres de vías e incluso intentos de golpes de estado. Sin embargo, el gobierno de la Revolución Ciudadana siempre contó con un importante respaldo popular y altos niveles de aceptación social.

Este apoyo estuvo relacionado, principalmente, con las políticas económicas y sociales que incrementaron el PIB nacional, mejoraron las condiciones de vida de personas vulnerables, redujeron el desempleo, disminuyeron la desigualdad y la pobreza extrema e impulsaron la educación, salud y seguridad en el país.

No obstante, hay que recordar que todos estos proyectos de inversión en infraestructura y programas sociales y económicos se pudieron realizar gracias a los elevados ingresos del petróleo que se obtuvieron en los diferentes años del gobierno de Correa. Aunque su intención era impulsar el cambio de matriz productiva para reducir la dependencia del petróleo, los resultados en esta materia fueron limitados.

Una vez terminado el mandato de Rafael Correa, la institucionalidad construida durante ese período comenzó a debilitarse progresivamente a lo largo de los gobiernos posteriores. La eliminación de algunos ministerios, secretarías e instituciones supusieron un menor gasto público que alivió las arcas fiscales; sin embargo, el proceso de reducción institucional, particularmente en áreas vinculadas a seguridad y planificación, afectó la capacidad operativa del Estado. A esto se sumó la constante rotación de autoridades en diferentes funciones e instituciones públicas, lo que contribuyó al debilitamiento institucional del país.

En consecuencia, si bien muchas decisiones políticas adoptadas durante el gobierno de Rafael Correa continúan siendo objeto de debate y cuestionamiento, resulta innegable que dicho período marcó un antes y un después en la historia contemporánea del Ecuador, tanto en términos de fortalecimiento institucional como en las condiciones de vida y bienestar de sus ciudadanos.

Sistema electoral, partidos y calidad de la democracia: Ecuador

Carolina Curvale

Eduardo Mancheno

Sergio Padilla

Introducción

La institucionalización del sistema electoral ha sido un desafío significativo en Latinoamérica; así lo demuestran los frecuentes cambios en la normativa electoral. Recientes estudios resaltan la importancia de contar con sistemas electorales diseñados adecuadamente para que promuevan la transparencia, lo que, a su vez, eleva la calidad de la democracia (Cinar y Nalepa 2022; Helmke et al. 2022).

Esta investigación desea responder a la interrogante sobre el impacto de la institucionalización del sistema electoral en la calidad de la democracia. La institucionalización del sistema electoral se traduce en la permanencia de normas que facilitan la participación política y la representación. Un sistema electoral bien estructurado tiene repercusiones positivas sobre el régimen democrático y su estabilidad. Existe una notable diversidad en los niveles de institucionalización de los sistemas electorales en Sudamérica. Casos como el ecuatoriano y el peruano evidencian la inestabilidad de sus normas electorales, en contraste con Chile y Uruguay, que poseen sistemas consolidados. Este escenario heterogéneo invita a explorar la hipótesis de que las democracias con instituciones electorales más robustas tienden a exhibir una mayor calidad democrática. Autores como Ortiz (2016) han argumentado que los sistemas electorales pueden no influir en la calidad de la democracia, lo que justifica la necesidad de analizar si efectivamente existe una relación entre ambas variables.

Se explorará el caso ecuatoriano con el propósito de observar la existencia de elementos que sustenten la hipótesis de que una mayor institucionalización de las normas electorales conduce a una democracia más robusta. Se trata de un trabajo focalizado sobre un análisis bivariado correlacional, el cual no necesariamente conduce al establecimiento de relaciones de causalidad. Nohlen (1999) señala el impacto que el sistema electoral tiene sobre el sistema de partidos y, en particular, cómo este

último refleja los resultados de un sistema electoral sólido. En este sentido, el presente estudio ofrece una caracterización del nivel de institucionalización dentro de una organización política ecuatoriana. Para ello, se revisarán los niveles de institucionalización de Pachakutik entre 2017 y 2022.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: el siguiente apartado revisa la literatura que relaciona la variable dependiente —calidad de la democracia— con la variable independiente —institucionalización del sistema electoral—. En la tercera sección se analiza el sistema electoral ecuatoriano y su correlación con los indicadores de calidad de la democracia. El cuarto apartado aborda cómo el grado de institucionalización del sistema de partidos se asocia con la institucionalización del sistema electoral, a la luz del estudio empírico sobre el nivel de profesionalización de la organización política ecuatoriana Pachakutik. La quinta sección presenta las conclusiones.

Revisión de la literatura
Variable dependiente: calidad de la democracia

Norris (2002) concibe la calidad de la democracia como una construcción compleja compuesta por varios ámbitos interdependientes, por lo que no debe entenderse como un constructo aislado ni reducido a una sola dimensión. La autora propone ocho dimensiones fundamentales para comprender la calidad de la democracia: 1) participación política, 2) libertades civiles, 3) Estado de derecho, 4) rendición de cuentas, 5) responsabilidad, 6) transparencia, 7) igualdad y 8) competencia política.

La independencia judicial constituye un factor altamente relevante e influyente en la calidad de la democracia de un Estado, dado que proporciona un marco de protección de los derechos individuales y actúa como límite del poder político (Elkins et al. 2009). El autor sostiene que el rol autónomo e independiente del poder judicial tiende a prevenir la concentración de poder y garantiza un equilibrio adecuado dentro de la estructura estatal.

Otros investigadores han formulado métodos integrales para abordar la calidad de la democracia, incorporando aspectos como los sistemas electorales, los sistemas de partidos, la independencia judicial, la igualdad

de género y otros componentes sociales, económicos y políticos que repercuten en la salud del régimen democrático (por ejemplo, Coppedge et al. 2024). Goetz y Jenkins (2005) observan que la rendición de cuentas constituye un pilar esencial en la construcción y el fortalecimiento de la calidad democrática. Los autores no solo exploran cómo los regímenes mixtos, que combinan características democráticas y autoritarias, pueden socavar la eficacia de la rendición de cuentas y, por ende, debilitar los cimientos de la democracia, sino que también destacan la compleja estructura política que determina el funcionamiento de este mecanismo. Asimismo, ilustran cuán efectiva puede resultar la rendición de cuentas en términos de responsabilidad hacia la ciudadanía y como medio esencial para preservar la integridad y sostenibilidad de la democracia en sus distintas manifestaciones y contextos.

Por su parte, Diamond (2008) plantea que la calidad de la democracia no debe entenderse desde una sola arista, postura que comparte con Norris, aunque incorpora además condiciones culturales, históricas y socioeconómicas. De este modo, la calidad de la democracia depende tanto de instituciones políticas efectivas, que cumplan adecuadamente sus funciones, como de una cultura cívica consolidada. Este enfoque resalta la manera en que la democracia impacta en el bienestar general de la sociedad, mostrando una relación bidireccional entre instituciones políticas sólidas y desarrollo económico y social. La importancia de las instituciones para determinar el nivel de calidad democrática se combina con un creciente reconocimiento del rol ciudadano en el proceso democrático (Roberts 2005).

Los factores económicos también desempeñan un papel significativo en la evaluación de la calidad de la democracia. Barro (1996) examina la relación entre democracia y crecimiento económico, argumentando que la estabilidad política y la protección de los derechos de propiedad dentro de una democracia sólida pueden fomentar un entorno favorable para el desarrollo económico sostenible. Por su parte, Przeworski (1991) muestra cómo la estabilidad macroeconómica de un gobierno y su capacidad para tomar decisiones económicas informadas afectan directamente la confianza de la población en el régimen democrático. La habilidad gubernamental para gestionar la economía y afrontar sus desafíos no influye únicamente en el bienestar de individuos y grupos, sino también en la percepción pública acerca de la capacidad del régimen democrático para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y mejorar su calidad de vida.

La calidad de la democracia es, por tanto, un concepto multidimensional que abarca ámbitos políticos, institucionales y económicos. La interrelación entre estos factores complejos, así como la relevancia diferenciada de ciertos elementos, subraya la dificultad de medir este concepto con precisión.

Variable independiente: el sistema electoral

Los sistemas electorales buscan fortalecer la democracia mediante el establecimiento de normas que intentan representar la realidad política a través de elecciones, permitiendo así mantener el orden de la vida política (Pachano 2007a). Nohlen describe al sistema electoral como un "conjunto de reglas que estipula el procedimiento por el que los electores votan y los votos se convierten en escaños en el caso de los miembros del poder legislativo, o en cargos de gobierno en caso de la elección del poder ejecutivo" (2008, 8).

Por su parte, Valdés Zurita considera a los sistemas electorales como el "conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno de representación política" (2016, 13). Como definición base para esta investigación, se adopta el enfoque de Pachano, quien entiende los sistemas electorales como "las formas en que los ciudadanos pueden acceder a las instancias de gestión y de decisión, así como la manera en que estas serán finalmente conformadas [...] las instancias propias del Ejecutivo y del Legislativo" (2007b, 11–12).

En la medida en que el sistema electoral experimente menos cambios y alcance mayores niveles de estabilidad, los actores políticos y las entidades encargadas de controlar el proceso electoral podrán conocer y comprender de forma más adecuada el funcionamiento de las elecciones (Pachano 2007b). En consecuencia, ello genera un impacto beneficioso sobre el nivel de democracia, al garantizar coherencia entre los diversos componentes del sistema electoral y estabilidad en la normativa que lo regula.

Relación entre las variables dependiente e independiente

La calidad de la democracia está profundamente influenciada por el diseño del sistema electoral. Un sistema altamente representativo, pero

que al mismo tiempo genere fragmentación política y dificultades para la formación de gobiernos, puede debilitar la eficacia del régimen democrático. El vínculo entre los distintos componentes del sistema electoral y las medidas de calidad democrática proporciona información relevante para comprender el funcionamiento de los regímenes políticos. Por ejemplo, puede observarse una relación positiva entre la participación electoral y la proporcionalidad del sistema electoral, lo que sugiere que una mayor participación suele estar asociada con sistemas electorales más proporcionales.

La literatura reciente sobre sistemas electorales y calidad de la democracia destaca cómo el diseño institucional y las reformas políticas desempeñan un papel crucial en la resiliencia y efectividad de las democracias. Birch (2024) explora cómo los sistemas electorales pueden reconfigurarse para enfrentar desafíos de largo plazo, como el cambio climático. Este trabajo evalúa diversas propuestas de reforma institucional y su potencial para mejorar la calidad democrática, haciendo que las democracias adopten una visión más orientada hacia el futuro. Otros estudios, como los de Cinar y Nalepa (2022), se centran en el fenómeno del retroceso democrático, analizando cómo determinados sistemas electorales pueden prevenir o agravar la erosión democrática. Estos trabajos subrayan la relación entre la calidad de la democracia y el diseño de los sistemas electorales, destacando que aquellos sistemas que limitan la competencia política o refuerzan excesivamente el poder de los gobernantes tienden a debilitar las instituciones democráticas. Por su parte, Helmke et al. (2022) aportan evidencia sobre cómo los sistemas electorales y otras instituciones políticas influyen en la estabilidad democrática, mostrando que los sistemas que fomentan la rendición de cuentas y la competitividad política pueden prevenir el retroceso democrático y fortalecer la resiliencia institucional.

Los sistemas electorales regulan la selección de representantes y afectan directamente la representación de diversos grupos sociales y políticos. La estabilidad y la confianza en el proceso democrático dependen, en gran medida, del nivel de institucionalización de estos sistemas, el cual se manifiesta mediante reglas aplicadas de manera justa y ecuánime. En este sentido, la institucionalización asegura elecciones transparentes y competitivas, elementos esenciales para la calidad democrática.

La calidad de la democracia depende fundamentalmente de la interacción entre el nivel de institucionalización del sistema electoral y el

entorno político más amplio. Los hallazgos teóricos indican que los sistemas electorales altamente institucionalizados, debido a su carácter confiable y predecible, favorecen la estabilidad política y la eficacia gubernamental. En contraste, sistemas menos institucionalizados pueden derivar en inestabilidad política, reformas electorales recurrentes y una disminución de la confianza pública en las instituciones democráticas. Desde esta perspectiva, los sistemas electorales más institucionalizados suelen estar asociados con mayores niveles de calidad democrática al examinar los fundamentos teóricos referentes a estas temáticas. La institucionalización fortalece las funciones democráticas al promover la estabilidad política, garantizar una representación más justa e incrementar la confianza de los votantes.

Con base en lo expuesto, se propone la siguiente hipótesis: a medida que el sistema electoral presenta mayores niveles de institucionalización, aumenta la calidad de la democracia.

El sistema electoral ecuatoriano y la calidad de la democracia

La restauración de la democracia en Ecuador, en 1979, fue un acontecimiento crucial que reflejó un proceso de democratización más amplio en América Latina. Este proceso estuvo impulsado por una combinación de factores, entre ellos la presión de la sociedad civil y el contexto geopolítico posterior a la Guerra Fría, que incrementó el respaldo hacia los principios democráticos (Mainwaring y Pérez-Liñán 2013). La nueva Constitución estableció principios fundamentales, como la separación de poderes y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la búsqueda de estabilidad política enfrentó importantes desafíos durante los años posteriores, incluyendo crisis económicas e inestabilidad política que afectaron la gobernabilidad (León 2004).

La inestabilidad política ha sido una constante en la democracia ecuatoriana, caracterizada por frecuentes cambios de gobierno y una fragmentación partidista que ha dificultado la representación política (Freidenberg 2008). Durante la década de 1990, esta inestabilidad desembocó en una crisis de representación intensificada por la presión militar y la ausencia de liderazgo estratégico. La incapacidad de los partidos

políticos para alcanzar consensos produjo reformas políticas incoherentes, incapaces de responder adecuadamente a las demandas electorales y de fortalecer la confianza pública en el sistema político (Freidenberg 2008; Pachano 2007a).

La llegada de Rafael Correa al poder en 2007 marcó un giro hacia una mayor estabilidad política, acompañado por una reducción de la fragmentación partidista y un fortalecimiento del poder ejecutivo. Correa impulsó reformas que ampliaron las atribuciones presidenciales, aunque esto provocó críticas sobre la erosión de los mecanismos de control democrático y la pérdida de independencia de otras instituciones del Estado (Basabe Serrano 2009). En consecuencia, la estabilidad se vio acompañada de preocupaciones acerca de la concentración del poder político.

Tras la salida de Correa, Ecuador experimentó un retorno a la fragmentación partidista y a una intensa polarización política, lo que volvió a dificultar el funcionamiento del proceso democrático y la gobernabilidad. El sistema electoral enfrentó nuevamente problemas de inconsistencia y falta de institucionalización, situación que exacerbó la desconfianza hacia los partidos políticos y las instituciones públicas (Freidenberg 2008; Freidenberg y Pachano 2016). Este ciclo constante de reformas reflejó una falta de coherencia institucional que terminó debilitando la legitimidad del sistema político en su conjunto.

El desarrollo histórico del sistema electoral ecuatoriano ha estado profundamente influenciado por los intereses políticos de gobiernos y partidos, dando lugar a reformas frecuentes que priorizan beneficios coyunturales y particulares por encima de la estabilidad institucional de largo plazo. Estas reformas, que abarcan desde los mecanismos de elección hasta la conversión de votos en escaños (véase Tabla 1), han sido impulsadas tanto por partidos políticos como por intereses personales (Riofrancos 2017).

TABLA 3.1. Reformas electorales en Ecuador: 1979–2012.

Año	Cambios institucionales y del sistema electoral
1983	El período presidencial pasó de 5 a 4 años.Se introdujo la reelección intermedia cada 2 años para diputados provinciales. Cambio en el calendario: los asambleístas pasan de ser elegidos en la segunda vuelta electoral, a la primera. El parlamento deja de llamarse Cámara Nacional de Representantes, para denominarse Congreso Nacional.
1985	Se sustituye el sistema de representación proporcional por el de mayoría. Se elimina el cociente mínimo para la permanencia de partidos políticos.
1986	Se regresa al sistema representativo proporcional.
1994	Se aprueba la reelección, de forma inmediata, para los cargos de elección popular, exceptuando al presidente de la República. Se aprueban las candidaturas independientes y las alianzas entre partidos políticos.
1995	Se aprueba la participación al margen de la representación de un partido político.
1997	Se introduce la forma de votación entre listas abiertas.
1998	Vigencia de una nueva constitución. Cambios en la fórmula electoral: distribución de los candidatos entre los más votados en cada circunscripción, hasta completar el número de escaños establecidos. Alteración del calendario electoral, división de elecciones presidenciales y del legislativo. Los períodos para los diputados pasan a ser de 4 años.
2000	La fórmula de asignación de escaños ahora es con D'Hondt.
2003	Se declara inconstitucional el método de asignación de escaños D'Hondt. Se empieza utilizar un método corregido de Imperiali.

2004	Se establece que, por igualdad, en el 50 % de la asamblea deben ser representantes femeninas en la asamblea.
2006	Inicio del uso del factor ponderado como método de asignación de escaños. Se establecen controles y límites para el gasto electoral en campaña presidencial.
2007	Se establecen cuotas de gasto para el acceso de la propaganda por parte de candidatos y organizaciones políticas. Se establece la obligatoriedad de debate para los dos candidatos en segunda vuelta, en caso de existir.
2009	Fórmula de asignación de escaños pasa a ser D'Hondt y Hare.
2012	El número de asambleístas ahora es de 136.

Fuente: Freidenberg (2008, 38); Freidenberg y Pachano (2016).

Desde el retorno a la democracia, el sistema electoral ecuatoriano ha estado marcado por una constante variabilidad, caracterizada por normativas de corta duración que dificultan la estabilidad del juego político (Freidenberg y Pachano 2016). Esta inestabilidad ha creado un entorno en el que las reglas del juego resultan poco claras y escasamente conocidas, contribuyendo a una limitada institucionalización y a la aparición de irregularidades en los procesos electorales (Ortiz 2016). En este contexto, la estructura de las circunscripciones adquiere especial relevancia. El artículo 150 del Código de la Democracia detalla la distribución de escaños entre provincias y distritos, que en conjunto suman 137 asambleístas, de los cuales 15 son elegidos a nivel nacional (República del Ecuador 2009, art. 150). No obstante, la reducida dimensión de muchas circunscripciones puede favorecer a los partidos consolidados y dificultar la representación de organizaciones políticas pequeñas o de alcance regional (Nohlen 2004).

Un cambio relevante en las elecciones de 2021 fue la modificación del mecanismo de votación, que pasó de listas abiertas a listas cerradas y bloqueadas. Esta reforma buscó reducir la dispersión partidista y mejorar la gobernabilidad, aunque a costa de limitar la representación proporcional. La eliminación de las listas abiertas, que ofrecía mayores niveles de representatividad, ha sido objeto de críticas dentro del debate político y académico (Cisneros Palacios 2013).

El método de transformación de votos en escaños también ha experimentado modificaciones, particularmente con la transición de la fórmula D'Hondt a la fórmula Webster en las elecciones de 2020, considerado por diversos analistas como un avance hacia una representación más justa (República del Ecuador 2009, art. 164). Sin embargo, la combinación de listas cerradas con este método de asignación tiende a beneficiar a los partidos más fuertes, lo que podría derivar en una representación desproporcionada dentro de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, el umbral legal requerido para el registro y permanencia de movimientos políticos ha suscitado importantes debates. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece un porcentaje mínimo de votos para que las organizaciones políticas conserven su estatus legal, situación que puede limitar la participación y representación de nuevos partidos. Esto ha generado discusiones acerca de la conveniencia de incrementar dichos umbrales para fortalecer el sistema político (Nohlen 1999).

La influencia del sistema electoral en la calidad de la democracia en Ecuador constituye un tema central para entender la dinámica política del país. Desde el retorno a la democracia en 1979, el sistema electoral ha experimentado una persistente inestabilidad que ha afectado tanto la estabilidad política como la competitividad electoral. Freidenberg y Pachano (2016) destacan que las reformas electorales se han implementado con el propósito de alcanzar una mayor estabilidad política y facilitar la participación de diversas organizaciones políticas. Sin embargo, estas modificaciones frecuentes, impulsadas en muchos casos por intereses político-partidistas de corto plazo, generan incertidumbre y desconfianza entre los votantes, lo que puede disminuir la participación ciudadana y erosionar la legitimidad de las instituciones democráticas (Freidenberg 2008; Sánchez López 2006).

Las continuas reformas electorales también han expuesto contradicciones normativas que pueden obstaculizar la representación proporcional. Esto ha contribuido a la percepción de que el sistema electoral es manipulado por las élites políticas, debilitando la confianza pública en la democracia como mecanismo para la resolución de conflictos y problemas sociales (Del Tronco 2013). Como señalan varios expertos, un sistema electoral ineficaz puede generar efectos adversos sobre la estructura política de un Estado y contribuir al deterioro de la confianza en las instituciones

democráticas (Nohlen 1988; Pachano 2007a). Aunque algunos investigadores sostienen que el sistema electoral, por sí solo, no determina la calidad democrática, su impacto resulta significativo. Factores como el Estado de derecho, la participación de la sociedad civil y la libertad de prensa también son igualmente cruciales y se entrelazan con el funcionamiento del sistema electoral (Ortiz 2016). Sin embargo, la falta de institucionalización y coherencia normativa ha propiciado que muchos partidos políticos se conviertan en vehículos electorales para candidaturas ocasionales.

Para observar sistemáticamente la evolución de las variables de interés, esta investigación utiliza datos producidos por V-Dem (Coppedge et al. 2024). Si bien esta fuente no ofrece una medición específica de la institucionalización del sistema electoral, se emplea un proxy para aproximarse a dicha variable. En este caso, se utiliza el índice de democracia electoral (v2x_polyarchy), el cual responde a la pregunta: ¿en qué medida se alcanza el ideal de democracia electoral en un sentido amplio? El principio electoral de la democracia busca materializar el valor central que implica hacer que los gobernantes rindan cuentas ante la ciudadanía, lo que se logra mediante competencia electoral por la aprobación del electorado bajo condiciones de sufragio amplio, libertad de operación para organizaciones políticas y de la sociedad civil, elecciones limpias y ausencia de fraude o irregularidades sistemáticas, además de la capacidad de las elecciones para influir efectivamente en la conformación del jefe ejecutivo del país.

La variable dependiente se operacionaliza mediante el índice de democracia liberal (v2x_libdem), cuyo rango oscila entre 0 y 1, siendo 1 la calificación más alta. La codificación de esta variable responde a la pregunta: ¿en qué medida se alcanza el ideal de democracia liberal? Este índice se construye a partir de indicadores relacionados con la igualdad ante la ley y las libertades individuales, los controles judiciales sobre el poder ejecutivo y los controles legislativos al ejecutivo, evitando así superposiciones con el proxy utilizado para medir la dimensión electoral.

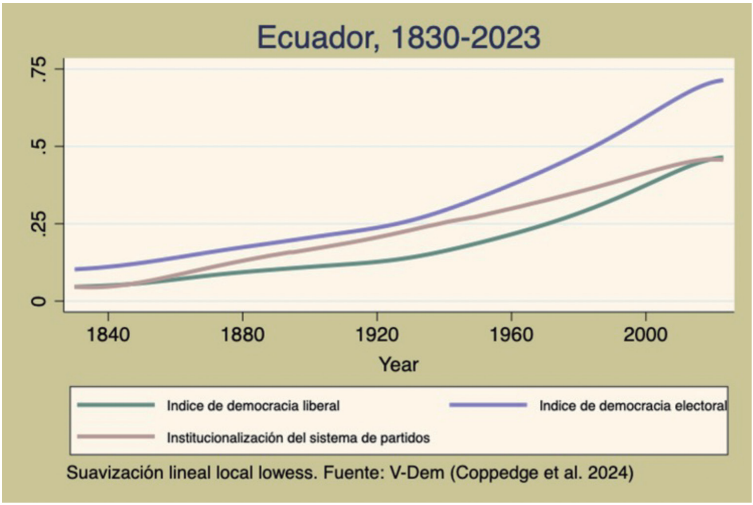
Asimismo, se utilizará el índice del componente igualitario (v2x_egal), el cual responde a la pregunta: ¿en qué medida se alcanza el principio igualitario? Este índice incorpora dimensiones relacionadas con la protección igualitaria de derechos y libertades, la distribución igualitaria de recursos y el acceso igualitario al poder según género, grupo social y clase socioeconómica. Ambos proxies permiten recuperar dimensiones fundamentales del carácter multidimensional de la calidad de la democracia discutido en el apartado anterior.

Se advierte en el Gráfico 3.17 una correlación positiva entre el índice de democracia electoral —utilizado como proxy de la variable independiente— y el índice de democracia liberal —proxy de la variable dependiente— durante la vida republicana de Ecuador. El componente igualitario también presenta una correlación positiva, del orden de 0.86. No obstante, alrededor del retorno a la democracia, su nivel supera al de democracia liberal y continúa incrementándose con una pendiente más pronunciada. Este apartado ofrece elementos suficientes para sospechar que la falta de institucionalización del sistema electoral puede tener un impacto negativo sobre los niveles de calidad de la democracia en el caso ecuatoriano. En este punto, resulta pertinente retomar la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos para comprender de manera más integral el fenómeno de la calidad democrática, dado que ambos procesos evolucionan de forma conjunta y aún no hemos abordado plenamente su posible afectación mutua.

De hecho, la fragmentación del sistema de partidos ha complicado aún más la estabilidad del sistema electoral, dificultando la construcción de acuerdos sólidos y promoviendo mayores niveles de volatilidad política. Esta inestabilidad y falta de coherencia han socavado la legitimidad del proceso electoral, generando desconfianza entre votantes y actores políticos (Sánchez López 2006). La escasa institucionalización y las constantes reformas motivadas por intereses coyunturales han configurado un sistema electoral caracterizado por la volatilidad y la desconfianza. Esta situación evidencia la necesidad urgente de reformas orientadas a fortalecer la transparencia y la estabilidad del proceso electoral, elementos fundamentales para la consolidación democrática en el país.

Con el propósito de observar la relación entre atributos del sistema electoral, el sistema de partidos y la calidad de la democracia, el Gráfico 3.19 presenta la evolución de los proxies utilizados en esta investigación. La variable "institucionalización del sistema de partidos" (v2xps_party) corresponde a un índice que oscila entre 0 y 1 y responde a la pregunta: ¿en qué medida están institucionalizados los partidos políticos? A mayor valor del índice, mayor nivel de institucionalización partidista. Esta variable incorpora distintos atributos, como el nivel y profundidad de la organización, la conexión con la sociedad civil, activistas y simpatizantes, la coherencia ideológica y programática, así como la disciplina partidista.

GRÁFICO 3.17. Evolución de los índices de democracia liberal, democracia electoral e institucionalización del sistema de partidos, Ecuador 1830-2023.



El Gráfico 3-19 evidencia una evolución similar entre los índices de democracia liberal, democracia electoral e institucionalización del sistema de partidos desde 1850. La correlación entre la institucionalización del sistema de partidos y el índice de democracia electoral alcanza 0.92, mientras que la correlación con el índice de democracia liberal es aún mayor, llegando a 0.98. Estos resultados proporcionan razones suficientes para profundizar en el análisis del grado de institucionalización del sistema de partidos ecuatoriano. En el siguiente acápite se examinará el caso de la organización política Pachakutik, mediante una metodología orientada a revisar su nivel de institucionalización durante los últimos años; análisis que, en futuras investigaciones, sería deseable extender a otras organizaciones políticas.

¿Partidos institucionalizados? Caso Pachakutik

Los partidos políticos, fundamentales en los regímenes democráticos, se ven directamente afectados por las normas electorales de cada Estado. Por ejemplo, la adopción de principios de representación proporcional suele generar una mayor fragmentación en los sistemas de partidos (Taagepera y Shugart 1989), fenómeno que impacta tanto en la gobernabilidad (Pachano 2007a) como en la calidad de la democracia.

Este apartado se centra en la relación entre profesionalización e institucionalización del partido-movimiento Pachakutik en Ecuador durante el período 2017-2022. El objetivo consiste en analizar si la profesionalización ha sido impulsada por consultores externos desidentificados de la organización, situación que podría afectar negativamente su institucionalización (Panebianco 1990), o si, por el contrario, los activistas de base constituyen la principal fuente de profesionalización, contribuyendo positivamente a su fortalecimiento institucional (Karlsen y Saglie 2017).

El período de estudio es clave, ya que se caracteriza por la transición desde un sistema centrado en un partido predominante —Alianza PAIS— hacia un contexto multipartidista, tras la escisión de MPAIS y la conformación de la Bancada de la Revolución Ciudadana en 2017 (Polga-Hecimovich 2020). En este escenario, Pachakutik ha ganado relevancia política y electoral, particularmente después de las movilizaciones sociales de 2019 y de su desempeño en las elecciones de 2019 y 2021, período en el cual estableció incluso una alianza legislativa con CREO, el partido de gobierno. La hipótesis general plantea que, a menor vínculo entre el personal profesional y la organización política, menor será el nivel de institucionalización partidista.

La investigación adopta la perspectiva interpretativa propuesta por Karlsen y Saglie (2017), quienes sostienen que el fenómeno de la profesionalización puede medirse a partir de las tareas realizadas por el personal y de sus vínculos con la organización política. Este enfoque permite construir una tipología de empleados partidistas que incluye asistentes técnicos —caracterizados por vínculos débiles con el partido y baja participación en tareas esenciales—, burócratas —con vínculos fuertes pero limitada participación en funciones centrales—, profesionales independientes —con vínculos débiles y alta participación— y políticos no electos —con vínculos fuertes y elevada participación en las actividades fundamentales del partido—.

El análisis de un partido híbrido como Pachakutik, que combina presencia político-institucional con movilización extrainstitucional, puede enriquecer la comprensión de la institucionalización partidista. El período comprendido entre 2017 y 2022 se justifica tanto por la transformación reciente del sistema de partidos ecuatoriano —que transitó desde un esquema predominante hacia un multipartidismo más fragmentado— como por el creciente papel electoral y político de Pachakutik, tras las protestas de 2019 y su desempeño en las elecciones de 2019 y 2021, incluida su alianza con CREO.

Para dar cuenta de los patrones de institucionalización de Pachakutik durante el período 2017-2022, se toman tres dimensiones de análisis planteadas por Nogales Gonzáles (2019) para el estudio del proceso de institucionalización de partidos y organizaciones político-partidistas: rutinización, complejidad e incrustación.

La rutinización implica el proceso efectivo de internalización de normas y reglas que devienen en pautas de conducta orientadas a guiar el comportamiento del partido y de sus miembros, proceso que, además, es promovido mediante mecanismos de formación y capacitación. La complejidad se refiere al grado de diferenciación y especialización de tareas y funciones dentro de una organización política, permitiendo así mantener su funcionamiento operativo. Finalmente, la incrustación alude a la capacidad de la organización para mantenerse presente en el imaginario social, lo que involucra el desarrollo de actividades de vinculación con la ciudadanía, tales como procesos de reclutamiento y distribución de incentivos colectivos.

La rutina organizativa de Pachakutik muestra dificultades para adaptarse a las exigencias del sistema político ecuatoriano. Desde su creación, el partido ha buscado ser una alternativa frente a los partidos tradicionales; pero ha enfrentado constantes tensiones internas. Dos momentos resultan especialmente ilustrativos: la resistencia a seguir procesos internos de selección de candidaturas y la fragmentación del bloque legislativo durante el IV período legislativo, etapa en la que surgieron facciones en desacuerdo con la línea oficial del movimiento. Las expulsiones de miembros por incumplimientos normativos evidencian los intentos de preservar la cohesión interna, pero también reflejan limitaciones para mediar conflictos y reafirmar normas organizativas. En este contexto, Pachakutik enfrenta importantes desafíos para su institucionalización debido a

una cultura interna marcada por el conflicto y por la influencia de movimientos sociales (Santillana Ortiz 2005), situación que complejiza su funcionamiento en el contexto político ecuatoriano.

La complejidad de Pachakutik se manifiesta en su estructura organizativa, conformada por organizaciones de base locales y provinciales. Aunque estas pueden ser autónomas, la independencia de Pachakutik respecto de ellas resulta problemática, dado que el movimiento emana precisamente de dichas organizaciones. A pesar de los intentos de autonomía durante su I Congreso de 1999, persiste una ambigüedad estructural que afecta tanto la organización interna como la toma de decisiones fundamentales. Asimismo, la fragmentación de la identidad indígena, impulsada por diversas reformas estatales desde la década de 1990, ha debilitado la unidad de las organizaciones sociales y su vínculo con Pachakutik (Dávila Gordillo 2021). A medida que las comunidades indígenas interactúan de forma más autónoma con el Estado, la cohesión del movimiento se ha visto amenazada. Aunque la Constitución de 2008 representó un avance en términos de inclusión, también profundizó la fragmentación de la identidad indígena y limitó la capacidad de influencia política de Pachakutik.

La dimensión de incrustación permite observar el nivel de institucionalización alcanzado por Pachakutik. Su naturaleza dual, influenciada por las dinámicas autonomistas de las organizaciones sociales de base, dificulta el proceso de incrustación partidista. Esta dualidad, sumada a la fragmentación de la identidad indígena, complica además la aplicación del concepto de partido étnico al caso de Pachakutik. La desconexión entre parte de la población indígena y el movimiento se refleja en la ausencia de una votación unificada y en el debilitamiento de su alcance territorial (Menes Aguirre 2024; Dávila Gordillo 2021). Entre 2017 y 2022, Pachakutik impulsó procesos de inscripción de nuevos miembros; pero las tensiones internas y la fragmentación de su bancada legislativa obstaculizaron estos objetivos. Además, la imagen proyectada por el movimiento, marcada por disputas internas y conflictos recurrentes, ha generado desencanto en varios sectores de la población indígena.

Pachakutik mantiene una estrecha relación con las organizaciones sociales de base, situación que limita su autonomía y dificulta su institucionalización. Las normas dentro de la organización poseen un carácter principalmente referencial, lo que se traduce en un cumplimiento parcial y en incumplimientos de sus propios principios organizativos. Asimismo,

la estructura dual del movimiento limita la efectividad de los mecanismos sancionatorios.

El proceso de institucionalización es casi inexistente, dado que las decisiones clave dentro de la organización dependen en gran medida de dinámicas sociales externas. Aunque el nivel de conocimiento y experiencia dentro del movimiento ha aumentado, ello no se ha traducido en mayores niveles de institucionalización. La falta de claridad en los límites entre Pachakutik y las organizaciones sociales fomenta prácticas informales, como el clientelismo, que socavan la institucionalización. Además, la fragmentación de la identidad indígena y la percepción negativa de Pachakutik dificultan la incorporación de nuevos miembros. En conjunto, el análisis muestra que la organización presenta bajos niveles de institucionalización en las tres dimensiones estudiadas, evidenciando un proceso débil y, en algunos aspectos, incluso de desinstitucionalización.

Conclusiones

Este trabajo discute cómo las normas, instituciones y estructuras que conforman el aparataje electoral pueden influir en los sistemas de partidos, las estructuras de gobierno y la representación política; elementos que, en conjunto, repercuten sobre la calidad de la democracia. Los cambios en la distribución y el ejercicio del poder pueden ser el resultado de ajustes o transformaciones en el sistema electoral, lo cual puede tener un impacto en la confiabilidad y eficacia del gobierno. Estas modificaciones también pueden incidir en la rendición de cuentas, la representación y el compromiso político, alterando el entorno político de manera general. Como sostiene Norris (2004), existe una necesidad crucial de análisis y reformas orientadas a mejorar la calidad de la democracia, dado que el funcionamiento de las instituciones democráticas se encuentra estrechamente vinculado con las características de los sistemas electorales.

Referente al sistema electoral ecuatoriano, el análisis histórico permite observar una marcada falta de institucionalización, reflejada en las numerosas modificaciones y reformas efectuadas a la normativa electoral. En un esfuerzo por alcanzar resultados electorales favorables —principalmente orientados a obtener un mayor número de escaños en el órgano legislativo—, tanto los partidos políticos como los gobiernos de turno

han recurrido constantemente a la reforma de las reglas electorales. Esta dinámica ha impedido el establecimiento de un sistema electoral caracterizado por reglas de juego claras y equitativas para los actores políticos, generando además un creciente descontento ciudadano respecto de las instituciones electorales, las elecciones y los partidos políticos.

Los sistemas electorales producen repercusiones que trascienden las elecciones. La institucionalización del sistema electoral influye sobre la representación legislativa, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la gobernabilidad e inclusivo con la capacidad estatal para promover procesos transparentes y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En el caso ecuatoriano, los datos sugieren que, a menor institucionalización del sistema electoral, más bajo es el desempeño en términos de calidad democrática.

El impacto del nivel de institucionalización del sistema electoral sobre la calidad de la democracia parece estar simultáneamente condicionado por el grado de institucionalización del sistema de partidos. Para ilustrar los desafíos del proceso de institucionalización partidista en Ecuador, este trabajo analizó el caso de Pachakutik, al evidenciar que las prácticas que debilitan su institucionalización se relacionan con la indefinición de los límites entre las esferas institucional y extrainstitucional que caracterizan a esta organización política.

Perspectivas de la participación ciudadana en Latinoamérica: Análisis regional comparativo

Alexander Sebastián Trujillo Aldaz

Introducción

¿Cómo influyen los mecanismos de participación ciudadana en la transparencia y la rendición de cuentas en América Latina? La participación ciudadana es un fundamento esencial para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas, particularmente en Latinoamérica. A través de mecanismos participativos, la ciudadanía puede ejercer un control activo sobre las acciones gubernamentales, reforzar la legitimidad de las instituciones y promover una cultura orientada a la responsabilidad pública (Rodríguez Casallas et al. 2024). En ese sentido, la participación ciudadana ha evolucionado hacia un proceso deliberativo y dinámico en el que los actores sociales inciden en la configuración de condiciones estructurales favorables para el ejercicio pleno de la ciudadanía (Naser et al. 2020). Este proceso involucra tanto la toma de decisiones como el monitoreo de la gestión pública, aspectos fundamentales para combatir la corrupción y el uso indebido de los recursos públicos (Aquije Loayza et al. 2021).

Autores como Pateman (1970) y Schmitter (1985) subrayan la importancia de incorporar la participación ciudadana dentro de las estructuras gubernamentales para fortalecer la democracia. De igual manera, la colaboración entre múltiples actores en la formulación de políticas públicas resulta esencial para garantizar una participación inclusiva y efectiva, sobre todo en contextos de crisis (Rodríguez Casallas et al. 2024). En este sentido, la transparencia gubernamental y el acceso a la información desempeñan un papel crucial, ya que permiten a los ciudadanos involucrarse de manera informada y contribuyen a generar mayor confianza en los procesos participativos (Palumbo et al. 2022).

Si bien existen marcos normativos que respaldan la participación ciudadana, su implementación suele verse obstaculizada por barreras relacionadas con la deficiente promoción institucional y el acceso limitado a la información pública (Restrepo Pimienta et al. 2021). Estas limitaciones

dificultan la participación efectiva y debilitan la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático (Aquije Loayza et al. 2021). Sin embargo, diversos estudios sugieren que, cuando los ciudadanos se involucran activamente en los asuntos públicos, se incrementa la eficiencia de la gestión pública y se refuerza la legitimidad democrática (Naser et al. 2020).

¿Existen diferencias significativas en los niveles de participación? La participación ciudadana en la gestión pública presenta diferencias significativas en sus niveles de involucramiento, fenómeno evidenciado en diversas investigaciones. Los procesos de modernización del Estado en Latinoamérica buscan mejorar la gestión pública mediante la inclusión de la ciudadanía; sin embargo, la efectividad de esta participación se encuentra limitada por el desconocimiento de los mecanismos institucionales existentes (Palumbo et al. 2022). Este fenómeno puede observarse en el contexto peruano, donde, pese a la existencia de un marco legal robusto, la percepción ciudadana respecto de su capacidad de influir en las decisiones públicas continúa siendo reducida, traduciéndose en un bajo interés por participar (Rojas Calle y Sánchez Dávila 2021).

De manera similar, en Colombia, la implementación de veedurías ciudadanas es un mecanismo relevante para la supervisión de recursos públicos; no obstante, factores como la violencia y la falta de apoyo institucional obstaculizan su efectividad. Este contexto resalta que la participación ciudadana no se desarrolla de manera uniforme, sino que depende de factores socioeconómicos, políticos y culturales, que afectan la capacidad de los ciudadanos para involucrarse en la gestión pública (Restrepo Pimienta et al. 2021).

En cuanto a los mecanismos de participación, la diversidad de métodos es esencial para garantizar la inclusión efectiva de distintos grupos sociales (López Cantarero 2020). A pesar de la existencia de marcos normativos orientados a promover la participación, como ocurre con la Ley de Participación Ciudadana en México, los niveles de involucramiento continúan siendo reducidos. Diversos estudios reportan una tasa promedio de participación de apenas 4.77 % entre 2011 y 2020 (Escamilla Cadena y López de la Torre 2021). Esta situación se explica, en parte, por la falta de capacitación ciudadana y por la desconfianza hacia las instituciones, factores que limitan la efectividad de los procesos participativos.

Existen varios niveles de participación ciudadana. El nivel informativo, caracterizado por una comunicación unidireccional, se centra en el derecho de la ciudadanía a recibir información sobre asuntos públicos.

En contraste, el nivel consultivo promueve la expresión de opiniones ciudadanas y contribuye a legitimar las decisiones gubernamentales. Por su parte, el nivel decisorio implica un mayor grado de involucramiento, permitiendo que los ciudadanos influyan en las decisiones comunitarias. Finalmente, el nivel de ejecución refleja una participación activa en la implementación de proyectos y políticas públicas, evidenciando un compromiso colectivo sostenido y una mayor incidencia en los procesos de gobernanza y gestión pública (Encarnación Ordoñez et al. 2021).

En consecuencia, es notorio que existen diferencias significativas en los niveles de participación ciudadana, influenciadas por el contexto socioeconómico, la calidad de la información disponible y la eficacia de los mecanismos legales e institucionales. Estas diferencias afectan directamente la calidad de la democracia, limitan la capacidad de la ciudadanía para ejercer un control efectivo sobre la gestión pública y ponen de manifiesto la necesidad de impulsar reformas orientadas a fortalecer el empoderamiento ciudadano y promover una participación inclusiva y efectiva.

¿Cuál es su impacto en la lucha contra la corrupción en los gobiernos de la región? Esta lucha ha adquirido una relevancia creciente en el contexto de la participación ciudadana, entendida como un elemento fundamental para fortalecer la democracia y mejorar la gestión pública. A pesar de la implementación de leyes orientadas a promover la participación, estas no siempre logran materializarse de manera efectiva, ya que muchas organizaciones comunitarias carecen de liderazgos capacitados y de conocimientos suficientes para incidir en las decisiones gubernamentales (Aquije Loayza et al. 2021). Esta situación limita los mecanismos de control social y permite que la corrupción continúe siendo un desafío persistente en la región.

Por otra parte, los procesos de modernización del Estado en Latinoamérica, enfocados en la eficiencia administrativa, no pueden consolidarse plenamente sin la inclusión activa de la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas públicas. La falta de interés y la escasa percepción de relevancia respecto de la participación ciudadana, según lo indicado en investigaciones realizadas en Perú, exhiben la necesidad de promover mecanismos que permitan una participación efectiva en la toma de decisiones (Palumbo et al. 2022). Esto es crucial para contrarrestar prácticas clientelares que perpetúan desigualdades y debilitan la confianza en las instituciones públicas.

La experiencia de las veedurías ciudadanas en Colombia ilustra cómo la participación activa puede contribuir a la supervisión de los recursos públicos y al combate contra la corrupción, aunque dichos mecanismos también enfrentan importantes obstáculos relacionados con la violencia y la insuficiencia de apoyo gubernamental. En este contexto, la implementación de mecanismos de control social constituye una vía para garantizar transparencia y eficacia en la gestión pública, elementos indispensables para la consolidación de un Estado social de derecho (Restrepo Pimienta et al. 2021).

En este sentido, la participación ciudadana se configura como una herramienta orientada no solo a mejorar la calidad de vida, sino también a fortalecer la gobernanza democrática. La participación en la planificación de proyectos públicos, alineada con objetivos de desarrollo sostenible, demuestra que un enfoque participativo puede contribuir significativamente a la efectividad de la gestión local, al tiempo que fomenta un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad cívica (Entrena 2022).

Diversos estudios sugieren, además, la necesidad de contar con un marco normativo que garantice la transparencia y facilite la inclusión ciudadana en todos los niveles de gobierno. Ello permitiría fortalecer la democracia, mejorar la calidad de las políticas públicas, mitigar prácticas corruptas y empoderar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones.

Revisión conceptual de la participación ciudadana en América Latina

Origen

La participación ciudadana en América Latina es un fenómeno complejo y dinámico, marcado por procesos históricos, políticos y sociales. Desde las primeras formas de organización comunitaria hasta los movimientos sociales contemporáneos, la participación de la ciudadanía ha estado estrechamente vinculada con las luchas por la democratización, la justicia social y la reivindicación de derechos (Chaguaceda Noriega 2020). En este sentido, la región ha experimentado una evolución significativa en sus formas de participación, influenciada tanto por contextos autoritarios

como democráticos, los cuales han condicionado los niveles y modalidades de intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Uno de los puntos de inflexión en la historia reciente de la participación ciudadana en América Latina fue el proceso de democratización desarrollado durante las últimas décadas del siglo XX. Tras largos períodos de regímenes autoritarios y dictaduras, varios países de la región iniciaron transiciones hacia sistemas democráticos, lo que permitió la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana (Rincón Martínez et al. 2023). Sin embargo, este proceso no fue homogéneo. Las estructuras políticas heredadas de los regímenes autoritarios, sumadas a persistentes desigualdades sociales, limitaron considerablemente las oportunidades reales de participación. Aunque la democratización permitió formalmente la inclusión de sectores históricamente marginados, las dinámicas de poder político y económico continuaron reproduciendo desigualdades que afectaron la efectividad de la participación ciudadana en numerosos países (Chaguaceda Noriega 2020).

En este contexto, la relación entre el Estado y la ciudadanía es un elemento central para entender las formas en que se desarrolla la participación. En muchos casos, los Estados implementan mecanismos participativos que responden más a una lógica instrumental que a una apertura genuina hacia la incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas (Aquije Loayza et al. 2021). Esto genera lo que podría denominarse una "participación controlada", con la cual las élites políticas mantienen el control de los procesos y permiten únicamente formas limitadas de participación en asuntos específicos. A pesar de los avances formales en materia de participación, la falta de voluntad política y la persistencia de estructuras verticales de poder continúan obstaculizando la consolidación de una participación ciudadana plenamente efectiva (Cedillo Preciado y Rivadeneira Rodríguez 2020).

Por otro lado, los movimientos sociales desempeñan un papel crucial en la construcción de nuevos espacios de participación. Estos movimientos han sido fundamentales para cuestionar las estructuras tradicionales de poder y proponer nuevas formas de organización política y social. Asimismo, se han constituido como motores de cambio en la región, ampliando las fronteras de la participación ciudadana y obligando a los Estados a reconocer demandas históricamente ignoradas (Soria Romo y Ojeda Castro 2020). Este tipo de participación demuestra el potencial transformador de la acción colectiva en Latinoamérica.

No obstante, la participación ciudadana en la región enfrenta importantes desafíos estructurales que limitan su alcance y efectividad. La corrupción, la debilidad institucional y la desconfianza hacia las instituciones públicas son factores que erosionan la credibilidad de los procesos participativos y desalientan el involucramiento ciudadano en la vida política (Pérez Cubero 2019). Esta desconexión entre el Estado y la sociedad civil genera un círculo vicioso en el que la escasa participación refuerza la ineficacia de las políticas públicas, situación que, a su vez, alimenta la apatía y el desencanto ciudadano frente al sistema democrático.

En consecuencia, la participación ciudadana en América Latina se desarrolla en un contexto histórico y político caracterizado por tensiones permanentes entre las estructuras tradicionales de poder y los movimientos sociales emergentes. Los legados autoritarios, la desigualdad socioeconómica y la corrupción constituyen obstáculos significativos para la consolidación de una participación ciudadana plena y efectiva. De esta manera, la participación ciudadana en la región se configura como un campo de disputa constante, en el que se ponen en juego derechos, inclusión y justicia social dentro de un marco político que aún requiere transformaciones profundas para garantizar mecanismos genuinos y efectivos de participación.

Definición de participación ciudadana y características

La participación ciudadana es un concepto central en las democracias contemporáneas y puede definirse como el derecho de la ciudadanía a intervenir en la toma de decisiones que afectan el ámbito público. Este derecho, fundamentado en el principio de soberanía popular, ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas y prácticas, tanto por organismos internacionales como por académicos que reconocen su relevancia para la legitimidad y el fortalecimiento de la democracia (Naser et al. 2020). La participación ciudadana no solo representa un derecho político, sino también un mecanismo fundamental para mejorar la gobernabilidad y promover la justicia social.

El desarrollo del concepto de participación ciudadana ha evolucionado desde el período de posguerra, transitando de un enfoque en los derechos individuales hacia una inclusión de derechos colectivos. Esta transformación refleja un cambio significativo en la manera de entender la ciudadanía.

Bajo esta perspectiva, la ciudadanía deja de ser únicamente receptora de derechos y pasa a desempeñar un rol activo en la construcción de los mecanismos necesarios para garantizar su ejercicio (Ramírez Sarmiento 2021). En consecuencia, la participación ciudadana se configura simultáneamente como un derecho y como una herramienta orientada a consolidar democracias más inclusivas.

Entre las características fundamentales de la participación ciudadana destacan la transparencia, la voluntariedad, la inclusión, la equidad y el respeto por la diversidad. Para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones, resulta indispensable garantizar el acceso a información clara, comprensible y oportuna que permita una participación informada (Nieto y Somuano 2020). Además, es fundamental asegurar que todos los sectores de la sociedad tengan la oportunidad de expresar sus opiniones e incidir en los procesos de decisión, contribuyendo así a una gestión pública más equitativa (Rojas Calle y Sánchez Dávila 2021).

La participación ciudadana puede manifestarse en diferentes niveles, los cuales dependen del grado de involucramiento de la ciudadanía. Los modelos más básicos se limitan a la provisión de información por parte de las autoridades, sin que exista posibilidad de retroalimentación por parte de los ciudadanos. En un segundo nivel, el modelo consultivo permite a la ciudadanía expresar opiniones y observaciones, aunque estas no necesariamente poseen carácter vinculante. Los niveles más avanzados comprenden formas de participación decisoria, donde la ciudadanía influye directamente en las decisiones públicas mediante mecanismos como referendos y consultas populares (Paño Yáñez et al. 2023). De igual manera, la cogestión implica una colaboración activa entre autoridades y ciudadanos en la implementación y supervisión de políticas públicas.

Estos niveles de participación son fundamentales para definir las relaciones entre ciudadanía y autoridades. En el contexto latinoamericano, puede observarse que, aunque existen mecanismos legales destinados a promover la participación ciudadana, en la práctica su implementación suele ser limitada. Esta situación responde a la falta de capacitación ciudadana y a la escasa difusión de los mecanismos participativos, elementos que generan desconfianza hacia las instituciones y reducen el involucramiento de la población en la gestión pública (Entrena 2022). En este contexto, iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto han buscado

promover estándares orientados a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Rincón Martínez et al. 2023).

En cuanto a los modelos de participación, estos varían de acuerdo con el contexto político y social en el que se desarrollan. En algunos casos, la participación se limita a niveles consultivos, mientras que, en otros escenarios —como los procesos de justicia transicional—, se fomenta una participación más activa orientada al cambio social y al empoderamiento comunitario (Ramírez Sarmiento 2021). En dichos contextos, la participación ciudadana no solo constituye un mecanismo para influir en las decisiones públicas, sino también un proceso transformador capaz de modificar las dinámicas de poder y contribuir a la construcción de paz y justicia social.

A nivel teórico, existen diversas corrientes que abordan la participación ciudadana desde enfoques distintos. Una de las más influyentes es la teoría de la "escalera de la participación", la cual propone una categorización de los niveles de participación que va desde formas de manipulación hasta escenarios de control ciudadano completo. Este modelo es útil para comprender los distintos grados de involucramiento de la ciudadanía y los desafíos que surgen cuando los procesos participativos no son implementados de manera efectiva (Nieto y Somuano 2020).

Mecanismos formales de participación en Latinoamérica

Los mecanismos formales de participación han adquirido relevancia en América Latina como instrumentos para promover la inclusión de la ciudadanía en los procesos políticos y de toma de decisiones. Estos mecanismos buscan fortalecer la democracia mediante la participación de la población en los asuntos públicos. En este sentido, Chaguaceda Noriega destaca, en sus análisis sobre Cuba y Venezuela, que la implementación de estos mecanismos se ha enfrentado a importantes desafíos institucionales y culturales, particularmente debido a la centralización del poder y a las limitaciones impuestas a la pluralidad política (Chaguaceda Noriega 2020).

En países como Perú y Argentina, mecanismos formales como los plebiscitos, referendos y consultas populares han sido diseñados para

permitir que la ciudadanía exprese su opinión sobre políticas públicas y reformas institucionales. Sin embargo, su efectividad presenta variaciones significativas. Mientras que en Perú los referendos son utilizados para temas constitucionales, en Argentina las consultas populares tienen un impacto limitado sobre las decisiones adoptadas por el poder central (Aquije Loayza et al. 2021).

Por su parte, las experiencias de Bolivia y Venezuela evidencian cómo mecanismos formales de participación, como las asambleas constituyentes y los referendos revocatorios, pueden desarrollarse en contextos marcados por fuertes tensiones políticas. En Bolivia, el referendo sobre la reelección de Evo Morales generó profundas divisiones políticas, mientras que, en Venezuela, el uso de referendos ha estado condicionado por el control estatal sobre los procesos y resultados electorales (Camacho Pérez 2020).

En México, mecanismos de participación como las consultas populares y los presupuestos participativos han sido implementados formalmente, aunque con resultados mixtos debido a la desconfianza generalizada hacia las instituciones y a los persistentes problemas de corrupción. A pesar de los esfuerzos institucionales, estos mecanismos no han logrado consolidar una participación ciudadana amplia y efectiva (Nieto y Somuano 2020).

En Colombia, la implementación de mecanismos de participación vinculados al proceso de paz es un avance importante; sin embargo, persisten dificultades significativas para incorporar plenamente a la población rural en dichos procesos. De manera similar, en Chile, el estallido social de 2019 puso en evidencia las limitaciones de los mecanismos tradicionales de representación y participación, una situación que impulsó la creación de una nueva constitución mediante un proceso participativo (Sánchez Ramos et al. 2022).

Los casos de México y El Salvador muestran, además, la importancia de la descentralización para la implementación de mecanismos formales de participación. En México, los presupuestos participativos han permitido una mayor incidencia de las comunidades en las decisiones locales. En contraste, en El Salvador, la falta de recursos y el alcance limitado de estos mecanismos restringen significativamente su impacto (Argueta Monterroza 2021).

En Guatemala, la implementación de mecanismos formales de participación se ve obstaculizada por la falta de recursos a nivel local y

por la desconfianza hacia el gobierno. Aunque dichos mecanismos se encuentran reconocidos en la legislación, su aplicación práctica continúa limitada por barreras estructurales (Hernández Cruz y Hütt Herrera 2024). En Ecuador, mecanismos como las consultas populares han sido utilizados con frecuencia, aunque enfrentan retos relacionados con la transparencia. En Perú, por otra parte, la implementación de estos mecanismos presenta profundas desigualdades territoriales, especialmente en las zonas rurales, donde la participación se ve limitada por factores geográficos y socioeconómicos.

A la par, diversos estudios han abordado la relación entre rendición de cuentas y mecanismos formales de participación en Perú. Aunque los ciudadanos cuentan con acceso formal a estos mecanismos, la falta de transparencia y la débil rendición de cuentas por parte de las autoridades limitan su efectividad (Shack y Arbulú 2021). En cambio, en Honduras se destaca la importancia de la educación cívica para fortalecer los mecanismos formales de participación. Sin embargo, los bajos niveles de alfabetización política en el país limitan la participación ciudadana efectiva en los procesos de toma de decisiones (Rivas Lagraba 2024).

En el caso de Venezuela, la participación ciudadana se articula a través de mecanismos formales como las asambleas comunales promovidas por el gobierno. No obstante, estos mecanismos han sido fuertemente criticados por la limitada autonomía y la intervención estatal en las dinámicas de gobernanza local. Por otro lado, en Brasil, la participación ciudadana ha sido promovida mediante consejos municipales y asambleas populares, aunque estos espacios enfrentan dificultades derivadas de la fragmentación política y de profundas desigualdades socioeconómicas (Demarchi-Sánchez 2023; Pinho de Oliveira 2020; Gallo Aponte y Bossoni Saikali 2020). Como consecuencia, dichos mecanismos formales no siempre logran representar efectivamente a las comunidades más vulnerables.

Adicionalmente, en Paraguay persisten dificultades para dar continuidad a las políticas públicas orientadas a fortalecer los mecanismos formales de participación. Aunque el gobierno ha intentado implementar estos mecanismos, la debilidad institucional y la desconfianza ciudadana hacia las autoridades continúan siendo obstáculos relevantes (Canese de Estigarribia et al. 2022).

Los mecanismos formales de participación en Latinoamérica evidencian avances significativos en términos de diseño institucional e

implementación. Sin embargo, todavía enfrentan desafíos importantes relacionados con la confianza en las instituciones, la descentralización y la educación cívica. Las experiencias de países como México, Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay sugieren que, para que estos mecanismos sean realmente efectivos, resulta indispensable fortalecer las capacidades institucionales a nivel local.

a) El impacto de la participación en la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la participación ciudadana son elementos intrínsecamente ligados, ya que permiten a la ciudadanía comprender las decisiones adoptadas por las administraciones públicas, fomentando así el compromiso y la interacción entre representantes y representados (Castellanos Claramunt 2022). Sin embargo, la ausencia de una administración abierta puede generar una crisis de confianza en las instituciones, perpetuando un círculo vicioso de desinterés y desconfianza hacia el sistema político. En este contexto, la educación en valores democráticos se vuelve crucial, pues forma ciudadanos comprometidos y capaces de distinguir entre intereses públicos y privados (Gudiño Mena 2022).

La situación de Honduras es un ejemplo representativo de cómo la corrupción puede deteriorar tanto la confianza ciudadana como el funcionamiento institucional. A pesar de los compromisos internacionales asumidos en materia de lucha contra la corrupción, el país ha experimentado retrocesos en sus índices de percepción de corrupción. Casos de mala gestión pública, como los vinculados al fraude en la compra de hospitales durante la pandemia, evidencian cómo la corrupción priva a la población del acceso a bienes y servicios esenciales.

En este contexto, la libertad de expresión desempeña un papel fundamental para prevenir y combatir prácticas de mala administración pública, aunque los actores que denuncian irregularidades suelen enfrentarse a riesgos, amenazas y represalias. Esta situación resalta la necesidad de fortalecer una sociedad civil activa, capaz de documentar casos de corrupción y generar conciencia sobre la ética y la probidad (Hernández y Escober García 2023).

Por otro lado, la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes en varias economías del mundo, mientras que los esfuerzos por combatirla se han estancado tras la pandemia. Este fenómeno resulta especialmente preocupante en países que, antes de la crisis sanitaria, eran considerados relativamente transparentes. En este contexto, una mayor participación ciudadana se correlaciona con menores niveles de corrupción en el sector público (Gonzáles Castilla 2023). Para que dicha participación sea efectiva, se requiere garantizar transparencia y acceso oportuno a la información, para permitir así que los ciudadanos se involucren de manera significativa en la gestión gubernamental.

Además, los procesos de autocratización limitan la participación ciudadana, evidenciando cómo la concentración del poder en manos de un solo partido puede debilitar la autonomía municipal y comprometer la legitimidad de los procesos electorales. En estos escenarios, las instituciones suelen ser manipuladas para favorecer al partido en el poder, restringiendo la capacidad de la ciudadanía para participar de manera efectiva en la vida política (Chaguaceda Noriega 2020). Es necesario replantear los conceptos de democracia y participación, especialmente cuando los modelos políticos vigentes favorecen dinámicas hegemónicas que reducen los derechos de elección y participación genuina de los ciudadanos.

El problema de la corrupción afecta no solo a la economía, sino también a la dimensión ética y moral de la sociedad. La corrupción ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para convertirse en un problema estructural, profundamente arraigado en la cultura política. Entre las principales causas que alimentan este fenómeno se encuentran la falta de valores éticos y de educación cívica, así como la centralización administrativa y la falta de transparencia. En este sentido, la participación ciudadana se torna esencial para vigilar las acciones gubernamentales, mientras que la transparencia constituye un factor clave para fortalecer la calidad democrática.

Asimismo, el uso de nuevas tecnologías representa una oportunidad para modernizar la participación ciudadana, ampliando el acceso a la información y facilitando el control social. No obstante, es fundamental que estas herramientas tecnológicas no comprometan la naturaleza democrática de los procesos participativos. Por ello, la promoción simultánea de la transparencia y de la participación ciudadana se configura como un objetivo prioritario para consolidar la democracia y fomentar un entorno político más saludable.

Es importante mencionar que la corrupción no solo afecta a los sistemas políticos, sino que también tiene profundas repercusiones sobre los derechos humanos, ya que la apropiación indebida de recursos públicos priva a la sociedad del acceso a bienes y servicios esenciales. Este fenómeno genera un clima de desconfianza y desinterés ciudadano que alimenta un círculo vicioso de apatía política (López Cantarero 2020) (Pardo Uribe y Bonilla 2023). Para romper este ciclo, es indispensable promover la transparencia y fomentar una cultura de responsabilidad y ética en la gestión pública.

La investigación resalta que una ciudadanía informada y educada constituye un mecanismo eficaz para contrarrestar el abuso de poder. En consecuencia, la lucha contra la corrupción debe entenderse como una tarea colectiva que requiere el compromiso integral de la sociedad (Pérez Cubero 2019). La participación en la vida democrática y la promoción de valores democráticos son fundamentales para combatir la corrupción de manera efectiva. Por ello, los esfuerzos orientados a fortalecer la transparencia y la participación ciudadana deben estar respaldados por políticas educativas que fomenten el respeto por la comunidad, la ética y la responsabilidad en el ejercicio del poder.

Es evidente que la participación ciudadana no se limita a la toma de decisiones, sino que abarca múltiples formas de involucramiento que fortalecen el sistema democrático. La construcción de una democracia sólida requiere instituciones transparentes y ciudadanos comprometidos, capaces de ejercer su derecho a participar y exigir una rendición de cuentas. Así, la creación de un entorno que favorezca la participación ciudadana y la transparencia será fundamental para enfrentar los desafíos que plantea la corrupción en el futuro.

Análisis documental comparado en cinco países latinoamericanos

El análisis se llevó a cabo mediante un enfoque cualitativo basado en la revisión documental, orientado a analizar las dinámicas de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en el contexto latinoamericano. La investigación se centra en cinco países seleccionados: Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia y Perú, escogidos debido a su diversidad

política, social y económica. Estos casos ofrecen una base comparativa que permite identificar patrones y tendencias comunes, así como diferencias significativas en la implementación de mecanismos de participación ciudadana y prácticas de rendición de cuentas.

La selección de estos cinco países responde a la necesidad de examinar una muestra representativa de la región, considerando tanto las experiencias históricas como los desafíos contemporáneos relacionados con la transparencia y la participación ciudadana:

- Bolivia ha experimentado importantes transformaciones políticas, especialmente en lo relativo a la inclusión de movimientos sociales en los procesos de toma de decisiones. Este caso resulta relevante para entender cómo las dinámicas de participación ciudadana interactúan con contextos de alta movilización social.
- Ecuador ha impulsado reformas constitucionales orientadas a institucionalizar mecanismos de participación y rendición de cuentas. Su análisis permite examinar cómo estas reformas han incidido en la gobernanza y en la relación entre el Estado y la sociedad civil.
- Chile, en pleno proceso constituyente iniciado tras el estallido social de 2019, representa un caso emblemático donde las demandas de mayor transparencia y participación ciudadana han marcado el debate público, proporcionando un marco relevante para analizar las relaciones entre ciudadanía e instituciones.
- Colombia, en el marco de su contexto de posconflicto, permite observar cómo la rendición de cuentas y la transparencia se convierten en elementos fundamentales en los procesos de reconstrucción política y social, especialmente en relación con el proceso de paz y la lucha contra la corrupción.
- Perú, país caracterizado por recurrentes crisis políticas, permite estudiar cómo los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia resultan afectados por la inestabilidad institucional y la falta de confianza en las autoridades públicas.

Para la recolección de información se utilizaron fuentes secundarias como leyes, reglamentos, informes institucionales y estudios académicos. Estas fuentes permiten construir un panorama integral del marco legal y de los avances alcanzados en la implementación de mecanismos de participación ciudadana y transparencia en cada uno de los países analizados.

El objetivo principal del texto consiste en examinar cómo los conceptos de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia son incorporados en las normativas y políticas públicas de cada país, y cómo se articulan en la práctica. Este enfoque permite identificar tanto avances como limitaciones en la implementación de dichos mecanismos.

Para la interpretación de los datos se empleó la técnica de análisis de contenido, especialmente útil en estudios cualitativos, ya que permite desglosar y clasificar amplios volúmenes de información escrita, identificando patrones temáticos, conceptos recurrentes y divergencias conceptuales.

Finalmente, se realizó una comparación transversal entre los marcos normativos de los cinco países seleccionados, con el propósito de identificar similitudes y diferencias en la incorporación de los principios en sus sistemas legales y de gobernanza. A partir de ello, se identificaron patrones y tendencias comunes en la implementación de estos mecanismos en Latinoamérica.

Análisis comparativo por países

a) Bolivia

La participación ciudadana en Bolivia, consagrada en la Constitución Política del Estado, busca integrar a la población en la toma de decisiones y en el control de los actos gubernamentales (Asamblea Constituyente de Bolivia 2009). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento normativo, los niveles de implicación efectiva continúan siendo limitados, principalmente debido a la falta de mecanismos accesibles que permitan a la ciudadanía ejercer su derecho a la vigilancia y fiscalización. Aunque se han impulsado políticas de apertura institucional y control social, los resultados no han sido suficientes para modificar la percepción generalizada sobre las irregularidades en la gestión pública (Gonzáles Vásquez 2019).

La desconfianza hacia las instituciones, alimentada por la percepción de comportamientos inapropiados en el ámbito público, constituye uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad en el país. A pesar de la existencia de leyes y normativas, como la Ley N.º 341 (Asamblea

Legislativa Plurinacional 2013), los avances en su implementación han sido insuficientes para combatir las prácticas ilícitas que afectan a la ciudadanía. Esta situación genera un círculo vicioso en el que la percepción negativa de las instituciones y la ausencia de mecanismos efectivos de control limitan la participación ciudadana y debilitan la legitimidad de la democracia boliviana.

La inclusión ciudadana en la gestión pública se manifiesta a través de mecanismos establecidos constitucionalmente, orientados a promover la transparencia y la supervisión de los actos gubernamentales. No obstante, aunque existen herramientas como los referendos y la iniciativa legislativa popular, la efectividad de estos mecanismos se ve comprometida por las dificultades de acceso a información clara y oportuna (Mirza Perpignani 2021). Como resultado, la participación en los procesos de toma de decisiones continúa siendo limitada y, en muchos casos, los procedimientos participativos son percibidos como burocráticos y poco eficientes (Ministerio de Educación de Bolivia 2020).

Los programas de educación en ética y responsabilidad pública, promovidos por entidades como el Ministerio de Educación, buscan fortalecer la participación ciudadana. A pesar de estos esfuerzos, la corrupción sigue constituyendo un problema estructural que afecta la confianza en las instituciones y reduce la disposición de la población a involucrarse activamente en los procesos de control social (González Quevedo 2023). La percepción de baja eficacia de estas medidas contribuye al estancamiento de los niveles de participación ciudadana.

Por otro lado, la descentralización y la creación de gobiernos autónomos han permitido ciertos avances en la participación a nivel local. En muchas comunidades, la implicación de la ciudadanía en la supervisión de la gestión pública ha generado espacios de diálogo y deliberación. A pesar de ello, persisten importantes dificultades para lograr una gestión realmente transparente y responsable (Canedo Chávez 2024a). Las cartas orgánicas de los gobiernos municipales proporcionan un marco legal que amplía la autonomía local, aunque todavía presentan limitaciones en su aplicación efectiva (Estado Plurinacional de Bolivia 2024).

La participación de los jóvenes en iniciativas de vigilancia y control social es un aspecto esperanzador. Gonzáles Vásquez (2019) destaca que, pese al escepticismo generalizado hacia las autoridades, las nuevas generaciones muestran una mayor disposición a involucrarse en actividades

de fiscalización. Este cambio de actitud representa una oportunidad para fortalecer la cultura cívica y promover una mayor implicación en los procesos de gobierno. No obstante, para consolidar esta tendencia, resulta indispensable implementar políticas que fomenten una mayor confianza ciudadana en las instituciones.

A pesar de la existencia de un marco normativo que promueve la inclusión y la equidad, los resultados obtenidos en la práctica siguen siendo desiguales. La falta de claridad en los procesos y en la asignación de competencias dificulta el ejercicio de un control ciudadano efectivo. Por ello, para contrarrestar la desconfianza y la apatía política, resulta fundamental implementar estrategias orientadas a fortalecer la participación ciudadana, tales como la creación de redes de vigilancia social y el fortalecimiento de la educación cívica (Canedo Chávez 2024b).

b) Ecuador

La participación ciudadana en Ecuador se erige como un derecho fundamental consagrado en la Constitución de 2008, específicamente en su artículo 95, y desempeña un papel central en la supervisión de las acciones de la administración pública (República del Ecuador 2008, art. 95). Este principio se encuentra respaldado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que subraya la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública (Asamblea Nacional del Ecuador 2010). La implementación de plataformas digitales destinadas a la consulta y seguimiento de proyectos públicos representa un avance significativo. Sin embargo, pese al incremento de los espacios de participación, persisten desafíos importantes relacionados con la desconfianza institucional y las dificultades en el acceso a información relevante (Encarnación Ordoñez et al. 2021).

La estructura de la participación se organiza en diversos niveles, que abarcan desde el ámbito informativo hasta el decisional. En el nivel informativo, la ciudadanía tiene derecho a recibir información sobre los asuntos públicos mientras que en el consultivo se promueve la expresión de sus opiniones. En contraste, el nivel decisional otorga a los ciudadanos la posibilidad de influir en políticas y proyectos públicos. Finalmente, el nivel de control se orienta a la supervisión de la gestión estatal. No obstante,

la persistencia de prácticas corruptas continúa erosionando la confianza pública y pone en evidencia la necesidad de fortalecer una cultura política basada en la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno (Paño Yáñez et al. 2023).

A pesar de que la participación ciudadana se encuentra formalmente reconocida en la Constitución, su efectividad resulta limitada. En determinadas localidades, como Nabón y Cañar, se han desarrollado iniciativas orientadas a fortalecer el empoderamiento y la calidad democrática. Sin embargo, en términos generales, persisten deficiencias significativas relacionadas con la distribución de recursos y la aplicación de principios de justicia social. Aunque los mecanismos de presupuesto y planificación participativa son valorados positivamente, la limitada existencia de normas inclusivas y la escasa aplicación de herramientas participativas evidencian la necesidad de transformar de manera más profunda la cultura política y organizativa del país, gracias a promover un involucramiento ciudadano más activo en la elaboración de políticas públicas.

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), en 2008, representó un intento por fortalecer la representatividad y la transparencia institucional. Sin embargo, la politización de este organismo generó numerosas críticas, especialmente debido a la percepción de que sus integrantes actúan frecuentemente en función de intereses políticos específicos antes que en representación de la ciudadanía. Desde 2018, el CPCCS ha sido objeto de controversias relacionadas con procesos de designación de autoridades que favorecen determinadas agendas políticas (Galiano Maritan et al. 2023). Esta situación evidencia las dificultades para garantizar una participación efectiva y auténtica, así como la necesidad de devolver algunas atribuciones a la Asamblea Nacional para asegurar una representación más genuina.

Adicionalmente, la corrupción continúa siendo un obstáculo significativo que afecta la confianza en las instituciones públicas. Aunque se han implementado diversos mecanismos orientados a mejorar la transparencia, la percepción de opacidad estatal y la falta de información clara y accesible dificultan la construcción de políticas públicas efectivas. A pesar de que eventos sociales recientes demuestran la disposición de la ciudadanía a participar activamente en los asuntos públicos, las barreras burocráticas y las limitaciones en el acceso a la información siguen restringiendo el ejercicio pleno de este derecho (Dután Narváez et al. 2022;

Gudiño Mena 2022). Por lo tanto, resulta urgente fomentar una cultura participativa que elimine restricciones burocráticas y promueva un proceso dinámico e inclusivo para toda la población.

Finalmente, avanzar hacia una participación ciudadana efectiva implica superar las limitaciones existentes en ámbitos como la contratación pública, donde se han establecido normas y principios que buscan evitar la discrecionalidad administrativa. Aunque se observan ciertos avances institucionales, sigue siendo evidente la necesidad de un compromiso más sólido por parte de las autoridades públicas. Fortalecer la confianza ciudadana en el Estado y promover relaciones más efectivas entre gobernantes y gobernados son pasos fundamentales para convertir la participación ciudadana en una herramienta efectiva de lucha contra la corrupción y de mejora de la gestión pública (Cubero Gomezjurado y Valdez Duffau 2022; García García y Ruiz Cedeño 2021). En este contexto, resulta indispensable construir un entorno en el que la ciudadanía asuma un rol activo y protagónico en la vigilancia y fiscalización de la administración pública.

c) Chile

La participación ciudadana en Chile cobró relevancia, especialmente en el ámbito de la gestión municipal, a partir de la promulgación de la Ley N.º 20.500 y de otros marcos normativos orientados a fomentar la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (Ministerio Secretaría General de Gobierno [Chile] 2011). Sin embargo, la efectividad de mecanismos como los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) y los presupuestos participativos suele depender de la voluntad política de las autoridades locales y de la estructura organizativa de las municipalidades (Montecinos y Contreras 2021). Aunque ciertas iniciativas registran niveles significativos de participación, la escasa capacitación de los dirigentes y la limitada presencia de liderazgo técnico constituyen factores que dificultan el desarrollo de una gestión participativa efectiva.

La transparencia en la gestión pública es un aspecto fundamental para promover la participación ciudadana; sin embargo, persisten desafíos relacionados con el control del uso de los recursos públicos. La percepción de opacidad institucional y la falta de sanciones claras en la ley han llevado a la ciudadanía a exigir mayores niveles de supervisión y rendición

de cuentas (Carrasco Soto 2021; Luneke Reyes 2021). A pesar de los avances normativos, como la Ley N.º 20.500, únicamente alrededor del 56 % de las municipalidades cuenta con COSOC formalmente establecidos, lo que refleja una integración todavía limitada de la participación ciudadana en la gestión local (Orozco et al. 2023). Esta situación contribuye al incremento de la desconfianza hacia las instituciones y debilita la gobernanza democrática.

Los movimientos sociales surgidos tras el estallido social de 2019 pusieron en evidencia la frustración ciudadana respecto de las formas de decisión estatal. Estos movimientos demandan métodos de participación más inclusivos, vinculantes y representativos, cuestionando la capacidad de las normativas vigentes para responder a las necesidades de la población (Quinteros Flores 2021). Además, la Constitución Política de la República de Chile reconoce la importancia de la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, aunque aún se requiere una mayor implementación efectiva en la práctica (República de Chile 2005).

En consecuencia, la participación ciudadana en Chile enfrenta desafíos significativos vinculados a la corrupción y la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Si bien existen disposiciones legales destinadas a promover la participación y el control social, su efectividad depende de un compromiso genuino por parte de las instituciones públicas y del fortalecimiento de una cultura participativa más sólida y sostenible.

d) Colombia

La participación ciudadana en Colombia es un componente fundamental para el fortalecimiento del Estado social de derecho, al promover la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y en el control del ejercicio del poder. La Ley 850 de 2003 y el artículo 270 de la Constitución de 1991 establecen el marco normativo de las veedurías ciudadanas, concebidas como mecanismos orientados a fortalecer la transparencia en la gestión pública (República de Colombia 1991, art. 270; Congreso de la República de Colombia 2003). Sin embargo, factores como la violencia y la insuficiencia de apoyo gubernamental limitan considerablemente su efectividad, a pesar de que estas herramientas son percibidas como instrumentos relevantes para prevenir la corrupción y fomentar la confianza entre la sociedad y las instituciones (Restrepo Pimienta et al. 2021).

Históricamente, la participación ciudadana ha estado influida por acontecimientos políticos decisivos, entre ellos la promulgación de la Constitución de 1991 y el surgimiento de mecanismos de participación en las políticas públicas. Sin embargo, persisten importantes brechas relacionadas con la inclusión de comunidades vulnerables, lo que acentúa la percepción de ineficacia institucional. En este contexto, resulta indispensable promover una cultura de participación activa que empodere a los ciudadanos (García Jaramillo y Palacio Jaramillo 2022), tal como lo establece el artículo 100 de la Ley 134 de 1994 (Congreso de la República de Colombia 1994, art. 100).

La Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, busca garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder a información estatal y participar en los procesos de toma de decisiones (Congreso de la República de Colombia 2014). Sin embargo, la implementación de estos mecanismos enfrenta múltiples limitaciones. Diversos análisis de decretos señalan que no promueven adecuadamente la participación ciudadana, lo que evidencia la necesidad de transformar la cultura administrativa y fortalecer prácticas de gobernanza más deliberativas e inclusivas (Sandoval Sarrias et al. 2023).

Adicionalmente, a pesar de los avances normativos, Colombia enfrenta grandes desafíos relacionados con la percepción de corrupción. Un elevado porcentaje de ciudadanos considera que este es un problema grave, lo cual disminuye la participación ciudadana. De hecho, menos del 20 % de la población se involucra en procesos de control político (Durán Saavedra et al. 2022). Sin embargo, acontecimientos como el Paro Nacional de 2021 evidenciaron un renovado interés por la participación ciudadana, especialmente entre jóvenes que se organizaron en redes comunitarias (Muñoz Ávila y Padilla Ciodaro 2020).

En conclusión, aunque Colombia cuenta con un marco legal robusto en materia de participación ciudadana, persisten importantes desafíos que limitan su efectividad. La consolidación de una democracia participativa requiere no solo de normas adecuadas, sino también de un cambio cultural que valore y promueva la intervención activa de la ciudadanía en la gestión pública (Choachí Jaramillo et al. 2020; Vásquez Salazar y Ovalle Almanza 2020).

e) Perú

La participación ciudadana en Perú es un elemento crucial para fortalecer la democracia y la gobernanza. En este sentido, la capacidad de la población para involucrarse en la toma de decisiones y en la supervisión de la gestión pública resulta fundamental. A pesar de contar con marcos normativos, como la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Congreso de la República del Perú 1994), la percepción de eficacia entre los ciudadanos es baja. Esta situación es el resultado de la desconfianza hacia las instituciones y de la falta de canales efectivos de participación. La corrupción, evidenciada en casos como el de Odebrecht, ha socavado la credibilidad del sistema político, creando un entorno que desincentiva el compromiso ciudadano (Morillo Flores et al. 2020; Huamán et al. 2020).

Los niveles de participación ciudadana varían considerablemente, dado el predominio de la participación simbólica y, en ocasiones, de la manipulación de la opinión pública. En Perú se identifican tres niveles de participación: el poder ciudadano, que permite influir en la gestión; el nivel simbólico, que implica consulta sin poder real; y el nivel sin participación, que refleja la desconfianza y el desinterés (Quesquén Díaz 2021). Esta dinámica ha provocado una desconexión entre las necesidades de la comunidad y las respuestas de las autoridades, lo cual afecta al desarrollo local y perpetúa la carencia en rendición de cuentas (Cavieres Fernández et al. 2020; Espinoza López y Alcaide Aranda 2024).

En el ámbito de la transparencia, se han implementado iniciativas como plataformas digitales para facilitar la presentación de propuestas y fomentar la participación. Sin embargo, pese a estas iniciativas, el nivel de participación sigue siendo desigual y se encuentra influenciado por factores socioeconómicos y por la falta de información adecuada (Gonzáles Castilla 2023). Resalta la necesidad de implementar mecanismos de participación más inclusivos, especialmente en la elaboración de presupuestos participativos, con el fin de fomentar un mayor compromiso de la ciudadanía en el control social (Huamán et al. 2020).

Las encuestas exhiben que un alto porcentaje de la población considera a la corrupción como uno de los principales problemas del país, lo que afecta negativamente la participación. La falta de confianza en las instituciones agudiza la apatía en la participación cívica (Vertiz-Osores et al. 2020).

Además, diversos estudios demuestran que el liderazgo transformacional puede estimular un mayor compromiso ciudadano, sugiriendo que un liderazgo orientado a la inclusión puede mejorar la percepción y la efectividad de la participación (Huamán Gálvez 2022).

Por tanto, la participación ciudadana en Perú enfrenta un contexto complejo, marcado por la necesidad de mayor transparencia y efectividad, junto con la persistente desconfianza hacia el sistema político. Las leyes y mecanismos establecidos buscan promover una cultura participativa; sin embargo, es fundamental fortalecer y diversificar los canales de participación, especialmente a nivel local, para que la ciudadanía pueda influir verdaderamente en las decisiones que afectan su vida (Congreso Constituyente Democrático del Perú 1993; Congreso de la República del Perú 2003).

TABLA 3.2. Comparación regional sobre la participación ciudadana y la gobernanza democrática.

Aspecto	Bolivia	Ecuador	Chile	Colombia	Perú
Participación ciudadana	Aunque está garantizada constitucionalmente desde 2009, en la práctica los ciudadanos enfrentan dificultades para acceder y utilizar mecanismos efectivos de participación.	La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 2010, promueven distintos niveles de participación pero su implementación está limitada por los problemas de confianza.	La participación está regida por la Ley Nº 20.500, de 2011, mas depende considerablemente del liderazgo técnico y la voluntad política.	Las veedurías ciudadanas son promovidas por la Constitución de 1991 y la Ley 850 de 2003; sin embargo, factores como la violencia y carencia de apoyo dificultan su efectividad.	Aunque está garantizada constitucionalmente, la falta de acceso a mecanismos de vigilancia social limita su práctica.
Legislación	La Ley Nº 341 promueve la participación ciudadana, pero su implementación presenta desafíos importantes sobre su efectividad.	La legislación incluye a la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que establecen mecanismos para fomentar la participación.	La Ley Nº 20.500 fomenta la participación, aunque su aplicación varía según la disposición de las autoridades locales.	La Constitución de 1991 y la Ley 850 de 2003 promueven mecanismos de participación, complementados por la Ley 1712, de 2014, sobre el acceso a la información pública.	Garantizada constitucionalmente, la participación ciudadana se apoya en políticas de descentralización que requieren una mejor implementación.
Transparencia	Aunque existen mecanismos de control, la corrupción prevaleciente en el país debilita su efectividad y erosiona la confianza en las instituciones.	Se han desarrollado plataformas digitales para mejorar la transparencia, pero la corrupción se mantiene como un obstáculo significativo.	La transparencia es relativamente alta en algunas áreas, pero enfrenta barreras por la opacidad en ciertos procesos gubernamentales.	La Ley de Acceso a la Información Pública ha mejorado la transparencia, aunque persisten dificultades para su implementación efectiva.	Los mecanismos de transparencia son limitados y la alta percepción de corrupción afecta negativamente la participación.

Aspecto	Bolivia	Ecuador	Chile	Colombia	Perú
Rendición de cuentas	La rendición de cuentas es débil, pues está obstaculizada por la politización de las instituciones y la falta de mecanismos de fiscalización efectiva.	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) intenta mejorar la rendición de cuentas, aunque su politización ha disminuido su credibilidad.	Iniciativas como los Consejos Comunales (COSOC) y los presupuestos participativos son pasos positivos, pero su efectividad es limitada.	Aunque existen leyes que promueven la rendición de cuentas, la violencia y la corrupción obstaculizan su implementación efectiva.	La falta de mecanismos efectivos para la supervisión reduce considerablemente la rendición de cuentas en el país.
Niveles de participación	A pesar de que se reconoce formalmente, en la práctica los ciudadanos encuentran obstáculos para participar en los procesos decisionales.	Los niveles de participación están formalmente estructurados, pero la corrupción limita su efectividad real.	La participación ciudadana varía dependiendo de la localidad y de la capacidad de los COSOC para influir en la toma de decisiones.	El proceso participativo ha mejorado en términos legislativos, pero la inclusión de comunidades vulnerables aún es insuficiente.	Aunque formalmente es permitida, la participación real es baja debido a la ausencia de consultas efectivas y mecanismos de participación.
Corrupción	La corrupción es percibida con altos niveles, lo que socava la gobernabilidad y afecta la participación ciudadana.	La corrupción es un problema persistente y generalizado, lo cual limita los esfuerzos por mejorar la transparencia y la participación ciudadana.	A pesar de los avances en algunos sectores, la corrupción sigue afectando la efectividad de los mecanismos participativos.	La corrupción todavía es un desafío crítico que afecta la confianza en las instituciones y la participación ciudadana.	La elevada percepción de corrupción afecta negativamente la confianza pública y la participación en los mecanismos de vigilancia.

Aspecto	Bolivia	Ecuador	Chile	Colombia	Perú
Aceptación popular	Existe una desconfianza generalizada hacia los mecanismos de participación y las instituciones públicas, lo que disminuye la participación ciudadana.	Aunque se han establecido mecanismos participativos, la confianza en el gobierno es baja debido a los casos de corrupción.	La ciudadanía se muestra escéptica sobre la efectividad de los mecanismos participativos y su capacidad para generar cambios reales.	La baja confianza en las instituciones, una percepción influenciada por la corrupción y la violencia limitan la participación de la ciudadanía.	La desconfianza hacia las instituciones públicas y la falta de mecanismos efectivos de participación reducen la aceptación popular.
Posibles mejoras	Se necesita fortalecer la educación cívica y mejorar el acceso a información clara y transparente para empoderar a los ciudadanos en los procesos participativos.	Despolitizar el CPCCS y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas son acciones clave para restaurar la confianza y fomentar la participación efectiva.	Es esencial robustecer la capacidad técnica de los COSOC y garantizar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.	Se debe invertir en educación cívica y mejorar la seguridad en las zonas afectadas por la violencia, para así fortalecer la participación ciudadana.	Mejorar el acceso a información pública y desarrollar plataformas participativas efectivas son necesarias para fortalecer la democracia.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de marcos normativos y estudios comparativos sobre participación ciudadana en Latinoamérica.

La participación ciudadana, en los cinco países estudiados, está anclada a marcos normativos constitucionales y leyes específicas que, en teoría, deberían promover el involucramiento activo de la población en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública. Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos enfrentan obstáculos significativos que varían en cada circunstancia de cada país, aunque algunos desafíos son comunes para la región.

En Bolivia, a pesar de que las leyes promueven la participación ciudadana, su efectividad es limitada. La desconfianza en las instituciones y la percepción generalizada de corrupción han generado un ambiente en el que los ciudadanos no se sienten capacitados para influir en los asuntos públicos. Esta percepción se agrava por la politización de los procesos participativos y la falta de mecanismos accesibles de supervisión. En este contexto, las iniciativas destinadas a fortalecer la educación cívica y la transparencia son fundamentales, aunque deben ir acompañadas de reformas estructurales que garanticen un acceso amplio y equitativo a la información pública.

Ecuador muestra un enfoque más estructurado hacia la participación ciudadana, con niveles claramente definidos de participación informativa, consultiva, decisional y de control. No obstante, al igual que Bolivia, la corrupción sigue siendo un problema persistente, que limita la confianza en las instituciones y el uso efectivo de los mecanismos participativos. La politización del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es un ejemplo claro de cómo la intervención de grupos de poder puede socavar la efectividad de las instituciones destinadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Sería crucial para reforzar la participación ciudadana una reforma que despolitice estos órganos y mejore su independencia.

En Chile, los movimientos sociales recientes, como el estallido social de 2019, evidenciaron la frustración de la ciudadanía respecto a la limitada capacidad de influir en las decisiones públicas. A pesar de contar con marcos legales como la Ley N.º 20.500, que promueve la participación local, su implementación efectiva es inconsistente. Los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) son un ejemplo de falta de voluntad política, cuyas capacidades técnicas pueden limitar la efectividad de la participación ciudadana. Fortalecer estos consejos y garantizar una mayor transparencia en la gestión municipal podría mejorar la confianza ciudadana y promover una gobernanza más inclusiva.

En Colombia, la violencia y la corrupción son los principales obstáculos para una participación ciudadana efectiva. Las leyes de veeduría y acceso a la información, aunque bien intencionadas, no logran penetrar suficientemente en las áreas más vulnerables y afectadas por el conflicto. El fortalecimiento de las instituciones en el control y el aumento de la seguridad para los ciudadanos que desean participar en los procesos de veeduría son imperativos si se persigue mejorar los niveles de participación y la confianza en el sistema democrático.

Asimismo, en Perú, a pesar de la garantía constitucional de la participación ciudadana, el acceso a mecanismos efectivos para ejercer control social es limitado. La descentralización crea oportunidades para una participación recurrente, pero las barreras burocráticas y la falta de transparencia continúan afectando negativamente el involucramiento ciudadano. El desarrollo de plataformas digitales, que faciliten el acceso a la información y el establecimiento de procesos de consulta pública inclusivos, se convertirían pasos importantes para mejorar la calidad de la participación.

Conclusiones

La participación ciudadana en Latinoamérica se ha institucionalizado en las constituciones y leyes, pero su implementación efectiva bosqueja numerosos desafíos. En este estudio comparativo, que abarca Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia y Perú, se observaron patrones similares en cuanto a los obstáculos para una participación efectiva, tales como la corrupción, la desconfianza en las instituciones y la falta de mecanismos accesibles y transparentes. A pesar de los avances normativos, en cada país estos obstáculos restringen la capacidad de los ciudadanos para influir en los procesos de toma de decisiones y en la fiscalización de la gestión pública. Los resultados evidencian que, aunque existen esfuerzos y marcos legales destinados a fomentar la participación, los ciudadanos no se sienten empoderados para ejercerla plenamente, lo que en definitiva compromete la calidad de la gobernanza en la región.

En Bolivia, la participación ciudadana, aunque garantizada por la Constitución, enfrenta limitaciones derivadas de la desconfianza en las instituciones y de la corrupción, lo que obstaculiza su efectividad en la toma de decisiones. A pesar de los intentos de descentralización, sin

reformas en transparencia y control social esta participación seguirá siendo deficiente. Ecuador, a través de su Ley Orgánica de Participación Ciudadana, ha implementado plataformas digitales y mecanismos de consulta pública; sin embargo, la politización del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social disminuye su credibilidad y hace urgente una reforma que refuerce la rendición de cuentas.

En Chile, pese a los avances en la participación municipal mediante la Ley 20.500, la efectividad de estos mecanismos depende de la voluntad política local, situación evidenciada por el estallido social de 2019, que demandó reformas profundas. Mientras tanto, en Colombia y Perú, la corrupción y la violencia limitan la implementación efectiva de la participación ciudadana, haciendo necesaria una mayor transparencia y un mayor apoyo institucional para fortalecer la conexión entre las comunidades y las autoridades.

A futuro, la región requiere una revisión crítica de los mecanismos participativos existentes, enfocada en despolitizar las instituciones encargadas de supervisar la participación y fortalecer la independencia de los órganos de control. Las reformas deberían mejorar la transparencia y reducir la corrupción, al garantizar que los ciudadanos tengan un acceso real y efectivo a los procesos de toma de decisiones.

Una dirección prometedora para las investigaciones futuras sería desarrollar estudios más detallados sobre los factores que impulsan o inhiben la participación en contextos de conflicto, como el caso colombiano, o en contextos de desconfianza institucional, como los de Bolivia y Ecuador. Estos estudios podrían evaluar la efectividad de los mecanismos digitales de participación, el impacto de las iniciativas de educación cívica y los efectos de la descentralización en la participación local.

Otra posible línea de investigación consistiría en analizar cómo los distintos niveles de descentralización en la región afectan la calidad de la participación. Esto podría implicar estudios comparativos entre áreas urbanas y rurales, que analicen las diferencias en el acceso a la información, la capacidad de los ciudadanos para influir en las políticas locales y la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, investigaciones que exploren el impacto de la violencia y la inseguridad sobre la participación ciudadana podrían contribuir al diseño de políticas que fortalezcan la inclusión de comunidades vulnerables.

Específicamente, sería pertinente investigar cómo mejorar la seguridad y la protección de los ciudadanos involucrados en procesos de veeduría en áreas conflictivas.

También resultaría relevante un enfoque centrado en las nuevas tecnologías y en su capacidad para fomentar la participación ciudadana, dado que la digitalización emerge como un mecanismo clave en varios países de la región. Evaluaciones de la efectividad de las plataformas digitales para facilitar la participación y reducir la corrupción proporcionarían información valiosa para la implementación de futuras reformas.

Ahora bien, este estudio presenta varias limitaciones que deben ser consideradas. En primer lugar, aunque se llevó a cabo un análisis regional comparativo, la heterogeneidad de las condiciones sociopolíticas y económicas de cada país dificulta la generalización de los resultados. Además, la participación ciudadana es un fenómeno dinámico, y las condiciones de cada país pueden cambiar rápidamente, especialmente en contextos de inestabilidad política o económica. También, la corrupción es un fenómeno difícil de medir con precisión, lo que puede influir en las percepciones analizadas en este estudio.

Otra limitación relevante es la dependencia de fuentes secundarias y de datos disponibles públicamente, los cuales podrían no reflejar completamente las experiencias locales o los matices contextuales. Finalmente, la carencia de datos longitudinales, que posibiliten un análisis de tendencias a lo largo del tiempo, constituye una limitación que podría abordarse en futuras investigaciones.

Capítulo cuarto
Estudios de caso y reflexiones

Obstáculos de corrupción y gobernabilidad en la crisis de seguridad de Ecuador

Paúl Alexander Freire Villagómez

Introducción

Ecuador enfrenta una crisis de seguridad que, lejos de ser un problema reciente, es el resultado de décadas de inestabilidad política, fragilidad institucional y corrupción. Estos factores han creado un entorno propicio para la proliferación de la delincuencia organizada y el debilitamiento de las políticas públicas de seguridad. Desde finales de los años noventa, el país ha experimentado una sucesión de gobiernos frágiles y de corta duración, marcados por la incapacidad de consolidar un liderazgo efectivo y garantizar la implementación coherente de políticas de seguridad.

La fragilidad institucional y la falta de transparencia han permitido que la corrupción socave las instituciones encargadas de la seguridad. Esta situación no solo ha comprometido la seguridad ciudadana, sino que también ha erosionado la confianza pública en las instituciones del Estado. La crisis actual no puede entenderse sin considerar la relación entre estos tres elementos: la inestabilidad política, la debilidad institucional y la corrupción. Este capítulo explora estos obstáculos y su impacto en la capacidad de Ecuador para enfrentar su crisis de seguridad.

A lo largo de estas páginas, se expone que el problema de la seguridad en Ecuador no puede resolverse únicamente con ajustes en las políticas públicas. La solución debe abordar los problemas estructurales de la gobernanza, comenzando por la transparencia y la rendición de cuentas.

Contexto histórico y político de la crisis de seguridad en Ecuador

Inestabilidad política

Desde la década de 1990, Ecuador ha experimentado una sucesión de gobiernos inestables incapaces de consolidar políticas coherentes y efectivas en materia de seguridad. Entre 1996 y 2003, el país vivió un período particularmente turbulento, marcado por la destitución de tres presidentes, lo que desencadenó graves consecuencias para la gobernabilidad y la continuidad de las políticas públicas. Esta inestabilidad política exacerbó la corrupción, ya que la falta de continuidad en el liderazgo permitió que los funcionarios abusaran de sus posiciones para obtener beneficios personales.

La inestabilidad presidencial en este período no solo afectó a la gobernanza, en términos generales, sino que también debilitó la capacidad del Estado para implementar y mantener políticas de seguridad a largo plazo (De la Torre y Peruzzotti 2019). Los sucesivos gobiernos proponían planes de seguridad que rara vez se implementaban de manera efectiva, dada la constante rotación de ministros y funcionarios responsables de su ejecución (Armendáriz 2020).

La inestabilidad política en Ecuador no solo ha sido un problema estancado en ese segmento de tiempo. En años más recientes, la presidencia de Lenín Moreno también estuvo marcada por tensiones políticas internas y protestas masivas, lo que provocó cambios abruptos en las prioridades gubernamentales y dificultó la implementación de políticas de seguridad consistentes. Este contexto fue aprovechado por grupos del crimen organizado, que han intensificado su presencia en el país notar la debilidad del Estado (Visconti 2021).

Legado de fragilidad institucional

La inestabilidad política ha tenido un impacto directo en la fragilidad institucional de Ecuador. A lo largo de los últimos veinticinco años, las instituciones encargadas de la seguridad pública han sufrido una

constante rotación de liderazgos, lo que ha socavado su capacidad para responder, de manera efectiva, a las crecientes amenazas de la delincuencia y el crimen organizado (Mainwaring y Pérez-Liñán 2023). La falta de continuidad administrativa ha significado que cada gobierno entrante tiende a desmantelar los planes de su predecesor, lo que da como resultado una serie de políticas fragmentadas y mal ejecutadas.

Este legado de fragilidad institucional también se ha visto resquebrajado por la corrupción sistémica dentro de las instituciones de seguridad. Brinks et al. (2020) señalan que la corrupción no solo ha afectado a la policía y a las fuerzas armadas, sino que también ha penetrado en el sistema judicial, lo cual ha permitido que los delincuentes evadan la justicia mediante sobornos y favores políticos. Este fenómeno, en definitiva, ha debilitado la confianza de la población en las instituciones, creando un círculo vicioso en el que la falta de confianza pública dificulta la implementación de políticas de seguridad efectivas.

Con esta oportunidad, el crimen organizado ha ido explotando las debilidades institucionales para expandir su influencia en Ecuador. En los últimos años, el país ha registrado un aumento de los delitos violentos, incluidos asesinatos y secuestros, muchos de los cuales están relacionados con el narcotráfico y otras actividades delictivas transnacionales (Tapia Guerrón y Fierro Fierro 2024). La fragilidad institucional ha impedido que el Estado responda de manera efectiva a estas amenazas, ya que los recursos y capacidades se encuentran limitados por la corrupción y la mala administración.

Impacto en la seguridad pública

La falta de continuidad en las políticas de seguridad, además de la debilidad institucional, ha tenido un impacto directo en la seguridad pública en Ecuador. Los esfuerzos por combatir la delincuencia y el crimen organizado han sido intermitentes y, en muchos casos, ineficaces. Esto ha provocado un aumento significativo de los delitos violentos en las principales ciudades del país, así como una creciente sensación de inseguridad entre la población (International Republican Institute 2022).

Uno de los problemas más graves ha sido la incapacidad del Estado para desarrollar una estrategia coherente frente a las amenazas del crimen

organizado. En lugar de implementar políticas de largo plazo, los gobiernos sucesivos han optado por respuestas reactivas, como la militarización de determinadas zonas y la declaración de estados de emergencia. Sin embargo, estas medidas no han resuelto las causas estructurales de la inseguridad y, en muchos casos, han exacerbado el problema al generar mayores niveles de violencia (Zucco et al. 2020).

Además, la falta de transparencia en la administración pública ha permitido que la corrupción socave los esfuerzos en materia de seguridad. Como señalan Meléndez-Sánchez y Vergara (2024), los recursos que deberían destinarse al fortalecimiento de la seguridad son desviados mediante prácticas corruptas, lo que deja a las fuerzas del orden mal equipadas y sin la preparación adecuada para enfrentar las crecientes amenazas. Este desvío de recursos ha debilitado la capacidad del Estado para proteger a la ciudadanía y ha creado un entorno en el que los criminales pueden operar con impunidad.

El papel de la corrupción en la crisis de seguridad

La corrupción se ha convertido en un obstáculo central para la seguridad en Ecuador, al penetrar las instituciones encargadas de la justicia y el orden público. A medida que la corrupción se profundiza dentro de las fuerzas del orden y del sistema judicial, las posibilidades de combatir eficazmente la criminalidad se reducen considerablemente. La corrupción no solo debilita la capacidad, por parte de las instituciones de seguridad, de cumplir con su deber, sino que también desvía los recursos destinados a enfrentar la creciente inseguridad del país.

Este fenómeno se manifiesta tanto en la malversación de fondos como en la ejecución fallida de políticas públicas, lo que deriva en programas de seguridad ineficaces. En este apartado se examina cómo la corrupción ha erosionado la efectividad de las instituciones de seguridad en Ecuador y de qué manera se ha exacerbado la crisis de seguridad que enfrenta el país.

Corrupción en las instituciones de seguridad

La corrupción en las fuerzas del orden y en las instituciones judiciales constituye uno de los mayores desafíos que enfrenta Ecuador en su lucha contra el crimen. Los organismos estatales encargados de la seguridad, como la policía, han demostrado que acarrean una infiltración por parte de redes corruptas que facilitan la expansión de la delincuencia organizada. Como señalan Brinks et al. (2020), la corrupción dentro de estas instituciones crea un entorno de impunidad en el que los criminales pueden evadir la justicia mediante sobornos y acuerdos ilícitos con los funcionarios que deberían estar encargados de hacer cumplir la ley.

El problema de la corrupción en las instituciones de seguridad no se detiene en el ámbito policial. El sistema judicial ecuatoriano también se ha visto gravemente afectado, lo que ha derivado en una justicia selectiva y poco confiable. Esto genera un doble problema: por un lado, los delincuentes con mayores recursos pueden evitar ser procesados; por otro, la ciudadanía pierde la confianza en el sistema judicial (Armendáriz 2020). La corrupción en la judicatura permite que criminales de alta peligrosidad, incluidos aquellos vinculados al narcotráfico, continúen operando con relativa impunidad.

El narcotráfico es uno de los sectores que más se ha beneficiado de la corrupción en Ecuador. Tapia Guerrón y Fierro Fierro (2024) señalan que la debilidad institucional ha facilitado la penetración del crimen organizado, especialmente en regiones costeras, donde los carteles de droga han logrado establecer rutas de tráfico mediante la corrupción de agentes policiales y otros funcionarios públicos. Este fenómeno ha incrementado los niveles de violencia en el país, lo cual ha complicado los esfuerzos estatales por restaurar la seguridad.

La corrupción interna en las instituciones de seguridad también ha debilitado los esfuerzos obtenidos con la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado. Las agencias internacionales, aunque dispuestas a ayudar, encuentran dificultades para confiar en las autoridades locales cuando existen indicios de corrupción, lo que limita el intercambio de información y la ejecución de operaciones conjuntas (Meléndez-Sánchez y Vergara 2024).

Desvío de recursos

Uno de los aspectos preocupantes relativos a la corrupción en Ecuador es el desvío sistemático de recursos destinados para la seguridad pública. Este fenómeno ha hecho que las fuerzas del orden se encuentren mal equipadas y con financiamiento insuficiente para enfrentar el creciente desafío que representan el crimen organizado y la violencia urbana. Los recursos destinados a la adquisición de equipos, la mejora de infraestructura o la capacitación del personal suelen desviarse para enriquecer a funcionarios corruptos, debilitando así la capacidad operativa del Estado (Zucco et al. 2020).

El impacto del mal uso de recursos resulta evidente en la calidad del equipamiento y de la tecnología disponibles para las fuerzas de seguridad. International Republican Institute (2022) señala que, pese a los esfuerzos por modernizar la policía y dotarla de mejores recursos tecnológicos, gran parte de los fondos asignados para estos fines ha sido desviada o utilizada de manera ineficiente. Como consecuencia, las fuerzas de seguridad carecen de las herramientas adecuadas para enfrentar amenazas contemporáneas como el narcotráfico y el crimen organizado.

Además, la corrupción en la asignación de contratos de seguridad ha derivado en la ejecución deficiente de proyectos clave para mejorar la infraestructura de seguridad. En numerosos casos, los contratos son adjudicados a empresas que no cumplen con los estándares mínimos de calidad, ya sea por incompetencia o porque parte de los fondos destinados al proyecto termina usándose para sobornos y comisiones ilegales (Mainwaring y Pérez-Liñán 2023). Este tipo de prácticas ha dejado a Ecuador con una infraestructura de seguridad obsoleta e insuficiente para hacer frente a las crecientes amenazas.

El desvío de recursos no solo afecta a la infraestructura física, sino también a los salarios y condiciones laborales de los agentes de seguridad. La corrupción sistémica ha favorecido procesos de subcontratación mediante empresas que, en muchos casos, no garantizan salarios justos ni condiciones laborales adecuadas, lo cual genera un clima de descontento que compromete aún más la efectividad de las fuerzas del orden (Tapia Guerrón y Fierro Fierro 2024).

Este desvío de fondos constituye uno de los factores clave que ha permitido la intensificación de la inseguridad en Ecuador. En lugar de utilizar los recursos estatales para enfrentar las causas estructurales de la criminalidad, la corrupción canaliza dichos fondos hacia intereses particulares, dejando a las instituciones públicas incapaces de cumplir con su mandato: proteger a la ciudadanía (Meléndez-Sánchez y Vergara 2024). Como resultado, la criminalidad ha crecido de manera sostenida, alimentada por la impunidad y por la limitada capacidad del Estado para combatirla eficazmente.

Políticas públicas y corrupción

La corrupción también desempeña un papel fundamental en la implementación fallida de las políticas públicas de seguridad. Las políticas que, en teoría, están diseñadas para mejorar la seguridad pública en Ecuador suelen fracasar durante su ejecución debido a prácticas corruptas presentes en los procesos de contratación, gestión y administración. La falta de transparencia en la administración pública permite que actores corruptos manipulen el sistema en beneficio propio, comprometiendo así la efectividad de las políticas públicas (De la Torre y Peruzzotti 2019).

Uno de los problemas más evidentes es la corrupción en los procesos de contratación. En lugar de adjudicar proyectos a las empresas más capacitadas para ejecutarlos, los contratos suelen otorgarse a compañías que pagan sobornos o mantienen vínculos con funcionarios corruptos. Esto no solo compromete la calidad de los proyectos, sino que también genera una asignación ineficiente de los recursos estatales (Zucco et al. 2020). En muchos casos, los contratos son adjudicados con escasa o nula supervisión, lo que facilita que los proyectos se ejecuten de manera deficiente o, incluso, que nunca lleguen a completarse.

Este tipo de corrupción en la contratación ha afectado, en especial medida, a los programas de infraestructura de seguridad, como la construcción de cárceles, comisarías y centros de control. De esta forma, muchas de las mencionadas instalaciones no cumplen con los estándares mínimos de seguridad, lo que las convierte en espacios vulnerables para fugas de delincuentes y para el manejo ineficiente del sistema penal (Armendáriz 2020). Los programas de infraestructura que fracasan

gracias a la injerencia de la corrupción no solo desperdician recursos valiosos, sino que también dejan al país sin las herramientas necesarias para enfrentar la criminalidad.

Otro ámbito en el que la corrupción afecta a las políticas públicas es la falta de gestión eficiente. Mainwaring y Pérez-Liñán (2023) señalan que las políticas de seguridad, aun cuando parten de buenas intenciones, suelen perder efectividad debido a la falta de coordinación entre las instituciones del Estado, situación agravada por la corrupción. La presencia de prácticas corruptas dentro de las instituciones de seguridad genera un ambiente de desconfianza entre las distintas entidades gubernamentales, dificultando la implementación de políticas coherentes y coordinadas para enfrentar la inseguridad.

La corrupción también afecta la ejecución de políticas públicas a nivel local. En muchas regiones del país, especialmente en aquellas golpeadas por el narcotráfico y la violencia, los gobiernos locales se encuentran demasiado comprometidos con redes corruptas como para implementar políticas de seguridad efectivas (Meléndez-Sánchez y Vergara 2024). Los fondos asignados para combatir la criminalidad suelen ser desviados o utilizados de manera inadecuada, dejando a las comunidades vulnerables sin la protección necesaria.

La corrupción en la implementación de políticas públicas no solo compromete la efectividad de las estrategias de seguridad, sino que también socava la confianza ciudadana en el gobierno. Cuando las políticas fracasan debido a prácticas corruptas, la población pierde la confianza en la capacidad del Estado para garantizar su protección, lo que incrementa la percepción de inseguridad y profundiza el distanciamiento entre las instituciones públicas y la ciudadanía (International Republican Institute 2022).

En síntesis, la corrupción en Ecuador ha desempeñado un papel central en la crisis de seguridad que enfrenta el país. Desde las instituciones encargadas de la seguridad hasta los procesos de contratación y la ejecución de políticas públicas, la corrupción ha debilitado la capacidad estatal para responder al crecimiento de la criminalidad. Sin reformas estructurales orientadas a enfrentar estos problemas, resulta poco probable que Ecuador logre superar el ciclo de inseguridad en el que se encuentra.

Falta de transparencia y su relación con la gobernabilidad

La falta de transparencia es otro factor perjudicial para el contexto global de la crisis de seguridad que atraviesa Ecuador. La opacidad en la gestión pública no solo ha permitido que la corrupción se consolide, sino que también ha debilitado los mecanismos de rendición de cuentas y ha erosionado la confianza ciudadana en las instituciones. El secretismo en la toma de decisiones y la ausencia de mecanismos claros de supervisión y control han facilitado que los funcionarios públicos actúen con irresponsabilidad, perpetuando la mala gestión en la implementación de políticas de seguridad. Esta sección, en particular, analiza cómo la falta de transparencia ha afectado la gobernabilidad en Ecuador, agravando los problemas de inseguridad y corrupción.

Gobernanza opaca

La falta de transparencia en la administración pública ecuatoriana ha permitido que el denominado "secretismo" se convierta en una característica estructural del gobierno. El estudio de Meléndez-Sánchez y Vergara (2024) destaca que esta tendencia ha multiplicado los problemas, hasta llegar a fomentar un entorno en el que las prácticas corruptas pueden prosperar sin temor a ser descubiertas o sancionadas. La gobernanza opaca en Ecuador se ha manifestado en distintos niveles de la administración pública, desde las instituciones de seguridad hasta el sistema judicial, donde las decisiones clave suelen tomarse a puerta cerrada y sin la debida fiscalización.

El principal problema de esta gobernanza opaca radica en que limita la participación de actores externos, como organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, en los procesos de supervisión y control. Sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas, los funcionarios públicos pueden actuar de manera discrecional, desviando fondos o favoreciendo intereses particulares sin enfrentar consecuencias legales o políticas (Brinks et al. 2020). Este entorno de impunidad alimenta la corrupción y, a su vez, agrava la crisis de seguridad.

La gobernanza opaca también ha obstaculizado la implementación de reformas orientadas a mejorar la seguridad en el país. Cada vez que un gobierno intenta introducir nuevas políticas de seguridad, estas suelen verse debilitadas por la falta de transparencia en sus procesos de formulación y ejecución. Los actores corruptos dentro de las instituciones de seguridad utilizan la opacidad como herramienta para desviar recursos y bloquear cualquier intento de reforma que amenace sus intereses (Zucco et al. 2020). Como consecuencia, muchas políticas de seguridad fracasan antes de ser implementadas plenamente, perpetuando así la inseguridad.

En este contexto, la falta de transparencia no solo contribuye a la mala gestión, sino que también desincentiva la participación ciudadana en la toma de decisiones. Cuando la población no tiene acceso a información clara y precisa sobre las acciones gubernamentales, su capacidad para ejercer presión sobre las instituciones y exigir cambios se ve seriamente limitada (International Republican Institute 2022). Esto ha generado un círculo vicioso en el que las prácticas corruptas se consolidan, la ciudadanía se siente excluida del proceso político y las políticas públicas se vuelven cada vez más ineficaces.

Déficit en la rendición de cuentas

La falta de transparencia en Ecuador ha generado un grave déficit en la rendición de cuentas, permitiendo que la mala gestión y las ineficiencias dentro de las instituciones públicas persistan sin mayores consecuencias. Como señala Visconti (2021), la rendición de cuentas constituye un pilar fundamental de la gobernabilidad democrática, ya que garantiza que los funcionarios públicos respondan ante la ciudadanía por sus acciones y decisiones. Sin embargo, en Ecuador la ausencia de mecanismos efectivos de supervisión ha facilitado que los actos de corrupción y la mala administración en los programas de seguridad pública pasen desapercibidos o queden impunes.

Este déficit de rendición de cuentas ha permitido que los recursos destinados a la seguridad pública sean mal utilizados o desviados sin que los responsables enfrenten sanciones. La corrupción en la asignación de contratos de seguridad, por ejemplo, representa un problema recurrente que ha comprometido gravemente la efectividad de los programas de

seguridad en el país (Armendáriz 2020). Los fondos que deberían destinarse a la mejora de la infraestructura y a la capacitación de las fuerzas del orden terminan, con frecuencia, en manos de funcionarios corruptos o empresarios inescrupulosos, mientras que los programas de seguridad quedan desprovistos de los recursos necesarios para cumplir sus objetivos.

El déficit de rendición de cuentas también se manifiesta en la ausencia de sanciones para aquellos funcionarios involucrados en actos de corrupción. En numerosos casos, estos funcionarios son trasladados a otros cargos en lugar de ser procesados judicialmente, lo que transmite el mensaje de que la corrupción no tiene consecuencias reales en Ecuador (Mainwaring y Pérez-Liñán 2023). Esta falta de responsabilidad institucional ha deteriorado la moral dentro de las fuerzas de seguridad y ha generado un clima de desconfianza y frustración entre quienes intentan desempeñar sus funciones de manera honesta.

Además, la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas ha generado un círculo vicioso en el que las instituciones públicas quedan atrapadas en dinámicas de corrupción y mala administración. A medida que la falta de supervisión permite que las prácticas corruptas y las deficiencias administrativas permanezcan impunes, los funcionarios públicos encuentran mayores incentivos para actuar de manera deshonesta, conscientes de que las probabilidades de ser descubiertos o castigados son reducidas (Meléndez-Sánchez y Vergara 2024). Esto no solo perpetúa la ineficiencia dentro de las instituciones de seguridad, sino que también fortalece la percepción de impunidad que deteriora la confianza ciudadana en el gobierno.

Desconfianza pública

La falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas en Ecuador han tenido un impacto profundamente negativo en la confianza pública hacia las instituciones. A medida que la ciudadanía percibe que el gobierno y las instituciones de seguridad están marcados por la corrupción y la mala gestión, la confianza en la capacidad del Estado para garantizar la seguridad se erosiona de manera significativa. Esta desconfianza se refleja en la percepción de impunidad que prevalece en el país,

donde muchos ciudadanos consideran que tanto los criminales como los funcionarios corruptos pueden actuar sin temor a ser castigados (International Republican Institute 2022).

La desconfianza pública en las instituciones de seguridad resulta especialmente perjudicial porque debilita la cooperación entre la ciudadanía y las fuerzas del orden. En un contexto donde los ciudadanos no confían en la policía ni en el sistema judicial, disminuye la disposición a denunciar delitos o participar en programas comunitarios de seguridad (Brinks et al. 2020). Como consecuencia, la capacidad del Estado para combatir la criminalidad y restablecer el orden se ve considerablemente limitada.

La desconfianza institucional también ha generado una creciente desafección política, en la que los ciudadanos se sienten cada vez más alejados del gobierno y de sus instituciones. Cuando las políticas de seguridad fracasan debido a la corrupción y la falta de transparencia, la población pierde la confianza en la capacidad gubernamental para protegerla, lo que incrementa el cinismo y la apatía política (Armendáriz 2020). Esta situación resulta especialmente preocupante en un contexto de inseguridad creciente, donde la participación ciudadana es fundamental para el éxito de las políticas públicas de seguridad.

Además, la desconfianza pública en el gobierno ha contribuido a la proliferación de actores no estatales, como grupos de autodefensa y organizaciones criminales, que intentan llenar el vacío dejado por unas instituciones de seguridad debilitadas. En regiones donde el Estado ha fracasado en garantizar la seguridad, estos actores han asumido un papel cada vez más relevante, agravando aún más la crisis de gobernabilidad (Meléndez-Sánchez y Vergara 2024). Esta dinámica no solo pone en riesgo la seguridad ciudadana, sino que también debilita aún más las instituciones estatales, perpetuando el ciclo de corrupción y mala administración.

En conclusión, la falta de transparencia ha sido un factor determinante en la crisis de gobernabilidad que enfrenta Ecuador. La gobernanza opaca, el déficit de rendición de cuentas y la creciente desconfianza pública han debilitado la capacidad del Estado para responder a la expansión de la inseguridad. Sin mejoras sustanciales en materia de transparencia y rendición de cuentas, resulta poco probable que Ecuador logre revertir esta tendencia y restaurar la confianza ciudadana en sus instituciones.

Impacto de la corrupción en la gestión de la crisis de seguridad postpandemia

La pandemia de la COVID-19 no solo desencadenó una crisis sanitaria sin precedentes, sino que también profundizó muchas de las vulnerabilidades preexistentes en las instituciones públicas ecuatorianas. La escasez de recursos, combinada con una corrupción generalizada, debilitó los esfuerzos de seguridad y dejó al país expuesto a un incremento de la actividad criminal. Esta sección examina cómo la corrupción impactó la gestión de seguridad durante la pandemia y en el período posterior, con especial atención en la expansión del crimen organizado y las consecuencias económicas derivadas de la mala administración de los recursos públicos.

Crisis sanitaria y vulnerabilidades institucionales

La pandemia de COVID-19 puso a prueba la capacidad de gestión pública en Ecuador, revelando una serie de debilidades institucionales que ya afectaban al país antes de la emergencia sanitaria. La crisis agravó estas vulnerabilidades, ya que la atención gubernamental se concentró en enfrentar la emergencia de salud pública, relegando muchas de las problemáticas relacionadas con la seguridad. Este escenario fue aprovechado por grupos delictivos, que encontraron en el caos institucional una oportunidad para expandir sus operaciones.

Uno de los principales problemas surgidos durante la pandemia fue la falta de transparencia en la asignación y utilización de los recursos destinados a enfrentar la crisis. Meléndez-Sánchez y Vergara (2024) señalan que la corrupción se intensificó en este contexto, debido a que la urgencia por adquirir suministros médicos y equipos de protección permitió adjudicar contratos sin la debida supervisión. Esta falta de control no solo afectó la respuesta sanitaria, sino que también debilitó los esfuerzos de seguridad al desviar recursos que podrían haberse utilizado para fortalecer las capacidades de las fuerzas del orden.

La vulnerabilidad institucional también se manifestó en la incapacidad del gobierno para coordinar una respuesta efectiva entre las distintas agencias de seguridad. International Republican Institute (2022)

destaca que la falta de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, sumada a la corrupción en la gestión pública, dificultó la implementación de políticas de seguridad coherentes durante la pandemia. Esta desorganización dejó al país escasamente preparado para enfrentar el incremento de la criminalidad que siguió al período de confinamiento.

Crimen organizado y corrupción postpandemia

La crisis postpandemia también provocó un incremento en la actividad del crimen organizado en Ecuador. La debilidad institucional y la corrupción generalizada permitieron que grupos delictivos, especialmente aquellos vinculados al narcotráfico, ampliaran sus operaciones en el país. La falta de vigilancia y la incapacidad del Estado para enfrentar estas amenazas, debido a la corrupción dentro de las instituciones de seguridad, facilitaron esta expansión.

El crimen organizado en Ecuador aprovechó las limitaciones institucionales generadas por la crisis sanitaria para consolidar su control en distintas regiones del país. Meléndez-Sánchez y Vergara (2024) destacan que el narcotráfico se fortaleció especialmente en las zonas costeras, donde la corrupción permitió que carteles internacionales operaran con relativa libertad. La pandemia desvió la atención del gobierno y de las instituciones de seguridad hacia la emergencia sanitaria, dejando al país vulnerable frente al incremento de actividades ilícitas, como el tráfico de drogas y la violencia asociada al crimen organizado.

Además, la corrupción desempeñó un papel decisivo en el aumento de la violencia durante el período postpandemia. En numerosos casos, las fuerzas de seguridad fueron infiltradas por organizaciones criminales, lo que permitió que los grupos delictivos actuaran con escaso temor a la intervención estatal. Tapia Guerrón y Fierro Fierro (2024) señalan que la corrupción dentro de la policía y del sistema judicial creó un ambiente de impunidad en el que los delincuentes podían sobornar a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, garantizando así la continuidad de sus actividades ilícitas.

El crecimiento del crimen organizado en Ecuador no solo se tradujo en un aumento de delitos violentos, como homicidios y secuestros, sino que

también puso en evidencia las limitaciones del Estado para garantizar la seguridad ciudadana. La corrupción debilitó a las instituciones de seguridad al desviar recursos que debían destinarse para el combate de estas amenazas, dejando al país expuesto a mayores niveles de inseguridad.

Impacto económico de la corrupción en la seguridad

La corrupción no solo ha debilitado las instituciones de seguridad en Ecuador, sino que también ha tenido profundas implicaciones económicas en la gestión de la crisis de seguridad postpandemia. El manejo ineficiente y corrupto de los recursos financieros agravó la crisis de inseguridad, ya que los fondos destinados a la seguridad pública fueron malversados o desviados, dejando a las fuerzas del orden sin el equipamiento ni los recursos necesarios para enfrentar el creciente desafío del crimen organizado.

El desvío de recursos ha sido un problema recurrente en Ecuador, especialmente durante la pandemia, cuando grandes cantidades de dinero fueron asignadas a contratos de emergencia sin la supervisión adecuada. Zucco et al. (2020) señalan que, en numerosos casos, los fondos destinados a la adquisición de equipos y suministros para las fuerzas de seguridad nunca llegaron a sus destinatarios finales debido a prácticas corruptas dentro de los procesos de contratación. Esto dejó a las fuerzas del orden insuficientemente preparadas para enfrentar las nuevas amenazas surgidas en el escenario postpandemia, ya que carecían de recursos básicos para desempeñar sus funciones de manera efectiva.

Además del impacto directo sobre los programas de seguridad, la corrupción afectó la economía nacional, generando consecuencias indirectas sobre la seguridad. La pandemia y las prácticas corruptas contribuyeron al agravamiento de la crisis económica, incrementando los niveles de pobreza y desigualdad en el país. Estos factores, a su vez, favorecieron el aumento de la criminalidad, ya que muchas personas se vieron obligadas a recurrir a actividades ilícitas como mecanismo de supervivencia (International Republican Institute 2022). La falta de oportunidades económicas y la debilidad de las instituciones de seguridad crearon un contexto propicio para que el crimen organizado reclutara nuevos miembros con facilidad, intensificando aún más la crisis mencionada.

Finalmente, la corrupción también afectó la capacidad gubernamental para implementar reformas económicas orientadas a aliviar la crisis de inseguridad. Mainwaring y Pérez-Liñán (2023) destacan que los programas diseñados para reactivar la economía y generar empleo fueron obstaculizados por prácticas corruptas en los niveles más altos del gobierno, impidiendo que los beneficios llegaran a los sectores más vulnerables de la población. Esto perpetuó un círculo de pobreza, inseguridad y corrupción difícil de romper.

En consecuencia, la corrupción ha tenido un impacto devastador en la gestión de la crisis de seguridad en el Ecuador postpandemia. La falta de recursos, la expansión del crimen organizado y la mala administración de los fondos destinados a la seguridad debilitaron considerablemente la capacidad del Estado para proteger a la ciudadanía. Sin reformas profundas orientadas a combatir la corrupción dentro de las instituciones de seguridad y de la administración pública, resulta improbable que Ecuador pueda superar los desafíos de seguridad que enfrenta en el contexto posterior a la pandemia.

La relación entre gobernanza y seguridad: un ciclo vicioso

La seguridad y la gobernanza están estrechamente vinculadas. Una gobernanza efectiva resulta esencial para la implementación adecuada de políticas de seguridad que protejan a la ciudadanía; sin embargo, cuando la gestión pública se encuentra marcada por la corrupción y la mala administración, la seguridad se ve seriamente comprometida. En Ecuador, esta relación resulta particularmente evidente, ya que las deficiencias en la gobernanza han contribuido a consolidar una crisis de seguridad que parece agravarse con el tiempo. Este apartado examina cómo la interdependencia entre gobernabilidad y seguridad ha creado un ciclo vicioso de mala gestión, corrupción, desconfianza pública y crecimiento de la criminalidad.

Relación entre gobernabilidad y seguridad

La gobernabilidad se refiere a la capacidad del Estado para gestionar de manera eficiente sus recursos y políticas, garantizando el funciona-

miento adecuado de las instituciones públicas y la atención oportuna de las necesidades de la población. En este sentido, la gobernanza desempeña un papel fundamental en la implementación de políticas de seguridad. Cuando el gobierno actúa de manera transparente, responsable y eficaz, las políticas de seguridad tienen mayores probabilidades de éxito, ya que se ejecutan con los recursos adecuados y bajo mecanismos de supervisión efectivos (Tapia Guerrón y Fierro Fierro 2024).

En Ecuador, la relación entre gobernabilidad y seguridad ha sido especialmente compleja. A lo largo de los años, la inestabilidad política y la falta de continuidad gubernamental han debilitado la capacidad del Estado para sostener políticas de seguridad coherentes y duraderas. Cada nuevo gobierno introduce modificaciones en los enfoques de seguridad; sin embargo, la ausencia de estrategias de largo plazo y la corrupción dentro de las instituciones encargadas de la seguridad han impedido que estas políticas produzcan resultados sostenibles (Zucco et al. 2020).

Un ejemplo claro de esta interdependencia puede observarse en la gestión de las fuerzas policiales en Ecuador. A pesar de diversos intentos de reforma, la policía ha continuado enfrentando problemas relacionados con la escasez de recursos, la corrupción y la ineficacia operativa. International Republican Institute (2022) señala que, en un contexto de gobernanza deficiente, las fuerzas de seguridad no solo fracasan en su deber de proteger a la población, sino que también contribuyen indirectamente a la inseguridad al permitir la infiltración del crimen organizado en las instituciones estatales. La ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y supervisión ha facilitado este proceso, provocando un incremento tanto en los niveles de criminalidad como en la percepción de inseguridad entre la ciudadanía.

El deterioro de la seguridad pública en Ecuador es un ejemplo claro de cómo una gobernanza deficiente puede afectar directamente a la seguridad. Sin instituciones sólidas y transparentes, las políticas de seguridad no logran implementarse adecuadamente, lo que perpetúa la violencia y la criminalidad. La debilidad de la gobernabilidad no solo compromete la seguridad interna del país, sino que también erosiona la confianza ciudadana en el gobierno, creando un ciclo en el que la inseguridad alimenta la desconfianza pública y esta, a su vez, debilita aún más la gobernanza.

Ciclo de mala gestión y corrupción

La corrupción y la mala gestión dentro de las instituciones públicas ecuatorianas han generado un ciclo autoperpetuante que ha erosionado tanto la seguridad como la confianza pública. Mejía Acosta y Polga-Hecimovich (2011) sostienen que la corrupción es uno de los principales factores que explican la ineficacia de las políticas de seguridad. Cuando los funcionarios públicos desvían recursos o priorizan intereses particulares por encima del bien común, las políticas de seguridad se ejecutan de manera deficiente o, en muchos casos, ni siquiera llegan a implementarse.

En Ecuador, este ciclo de corrupción y mala gestión ha sido particularmente visible en las instituciones de seguridad. Tapia Guerrón y Fierro Fierro (2024) señalan que la corrupción dentro de la policía y de otras entidades encargadas del orden público ha permitido que grupos delictivos operen con relativa impunidad. En lugar de enfrentar a las organizaciones criminales, numerosos funcionarios han sido sobornados o cooptados por estas estructuras, debilitando gravemente la capacidad del Estado para combatir la delincuencia.

Este ciclo también se manifiesta en la asignación y administración de recursos. Como señalan Mainwaring y Pérez-Liñán (2023), los fondos destinados al fortalecimiento de la seguridad pública suelen ser desviados o malgastados debido a prácticas corruptas en los procesos de contratación y gestión de proyectos. En lugar de destinarse a mejorar la infraestructura de seguridad o a proporcionar capacitación adecuada a las fuerzas del orden, estos recursos terminan en intereses privados, dejando a las instituciones insuficientemente equipadas para enfrentar el crecimiento de la criminalidad.

La mala gestión y la corrupción generan, además, un aumento progresivo de la desconfianza ciudadana. A medida que las políticas de seguridad fracasan debido a prácticas corruptas, la población pierde confianza en las instituciones estatales. Esta percepción alimenta la idea de que el gobierno es incapaz de garantizar la seguridad, lo que incrementa la sensación de vulnerabilidad colectiva. En este escenario, el crimen organizado aprovecha la debilidad institucional para consolidar su control en determinadas regiones del país, perpetuando así el ciclo de violencia y criminalidad.

Este círculo vicioso ha creado un entorno en el que la inseguridad en Ecuador continúa agravándose, mientras las políticas de seguridad no logran tener resultados duraderos. Sin una intervención estructural capaz de interrumpir este proceso, resulta poco probable que el país logre mejoras significativas en materia de seguridad en el corto y mediano plazo.

Falta de reformas estructurales

Una de las principales razones por las cuales Ecuador no ha podido romper el ciclo de corrupción, mala gestión e inseguridad es la falta de reformas estructurales profundas dentro de la administración pública. Aunque se han impulsado diversos intentos de reforma en distintas áreas del Estado, la mayoría de estos esfuerzos han sido superficiales o deficientemente ejecutados, debido en gran medida a la resistencia de actores corruptos que se benefician de las debilidades del sistema (Zucco et al. 2020).

La falta de reformas estructurales en las instituciones de seguridad ha sido especialmente problemática. A pesar de que varios gobiernos han prometido fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la policía y del sistema judicial, estos cambios no se han materializado de manera significativa. La ausencia de voluntad política para implementar reformas sostenidas ha impedido la consolidación de un sistema de seguridad eficiente y funcional (Mainwaring y Pérez-Liñán 2023).

Uno de los ámbitos donde resulta imprescindible una reforma estructural es el sistema de contratación y asignación de recursos. Meléndez-Sánchez y Vergara (2024) señalan que la corrupción en los procesos ha debilitado gravemente la capacidad estatal para implementar proyectos de seguridad de manera efectiva. Sin reformas que establezcan mecanismos de supervisión más estrictos y fortalezcan la transparencia en la gestión presupuestaria, resulta improbable que las políticas de seguridad produzcan resultados esperados.

Además, la ausencia de reformas en la gestión del personal dentro de las instituciones de seguridad ha permitido la reproducción de prácticas corruptas. International Republican Institute (2022) destaca que los sistemas de promoción y rendición de cuentas dentro de la policía y otras agencias de seguridad presentan graves deficiencias estructurales,

facilitando el ascenso de funcionarios corruptos a posiciones de poder sin consecuencias reales por sus actos. Esta falta de control interno ha favorecido la persistencia de redes corruptas dentro de las instituciones, debilitando severamente su capacidad para combatir el crimen organizado.

Finalmente, la falta de reformas estructurales también ha deteriorado la relación entre el Estado y la ciudadanía. Sin un sistema de seguridad transparente y eficaz, resulta difícil que la población recupere la confianza en las instituciones públicas. Esta desconfianza generalizada no solo afecta la seguridad, sino que también debilita la gobernabilidad en términos más amplios, al generar ciudadanos cada vez más desconectados del proceso político y menos dispuestos a participar activamente en la vida cívica (Zucco et al. 2020).

En conclusión, la relación entre gobernanza y seguridad en Ecuador está marcada por un ciclo persistente de corrupción, mala gestión y desconfianza pública. La falta de reformas estructurales ha impedido que el país rompa este ciclo y mejore sus condiciones de seguridad. Si bien existen soluciones potenciales, como el fortalecimiento de la transparencia y la consolidación de mecanismos robustos de rendición de cuentas, estas reformas solo serán efectivas si se implementan de manera integral y con un compromiso real por parte de los líderes políticos del país.

Recomendaciones para romper el ciclo de corrupción y mejorar la gobernabilidad

La crisis de seguridad que atraviesa Ecuador se encuentra profundamente arraigada en la corrupción y en las deficiencias de gobernabilidad, lo que ha generado un ciclo que perpetúa la inseguridad y la ineficiencia institucional. Para romper esta dinámica, se requieren reformas profundas orientadas al fortalecimiento institucional, la transparencia y la construcción de una cultura de responsabilidad pública. Asimismo, la cooperación internacional puede desempeñar un papel relevante en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Este apartado presenta algunas recomendaciones orientadas a mejorar la gobernabilidad y fortalecer la seguridad en Ecuador.

Transparencia como eje de la reforma

La transparencia debe constituirse en el pilar central de cualquier esfuerzo orientado a combatir la corrupción en Ecuador. La opacidad en la toma de decisiones gubernamentales, en la asignación de recursos y en los procesos de contratación, ha facilitado la proliferación de prácticas corruptas. Para reducir estos problemas, resulta fundamental que el Estado implemente reformas orientadas a garantizar que todas las acciones gubernamentales estén sujetas al escrutinio público.

Una de las medidas más eficaces para fomentar la transparencia consiste en la creación de plataformas digitales de acceso público donde se publiquen de manera proactiva los contratos estatales, los presupuestos y la ejecución de recursos públicos. Zucco et al. (2020) sostienen que herramientas tecnológicas como los portales de transparencia y las bases de datos abiertas pueden contribuir significativamente a que la ciudadanía y los medios de comunicación accedan a información sobre el gasto público. Estas plataformas deben ser accesibles y comprensibles para toda la población, permitiendo una vigilancia social efectiva sobre las acciones gubernamentales.

Además, resulta imprescindible transparentar los procesos de licitación pública. Como destacan Meléndez-Sánchez y Vergara (2024), la corrupción en la contratación estatal ha sido una de las principales causas de la ineficacia de las políticas de seguridad. La implementación de procedimientos de contratación abiertos, competitivos y supervisados por organismos independientes puede reducir el desvío de fondos y garantizar una utilización más eficiente del presupuesto destinado a la seguridad pública.

Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional constituye otra de las áreas fundamentales para mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción en Ecuador. Las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la administración de justicia deben contar con los recursos, la capacitación y la infraestructura necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Sin embargo, como señalan Brinks et al. (2020), muchas de estas instituciones

se encuentran debilitadas por la corrupción interna y por la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Una medida esencial para fortalecer estas instituciones es la implementación de políticas sólidas de rendición de cuentas. Los funcionarios públicos, especialmente aquellos que ocupan cargos de poder dentro de las instituciones de seguridad, deben responder por sus acciones y decisiones. Esto requiere la creación de mecanismos de auditoría independientes capaces de supervisar la gestión de los funcionarios y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. Las auditorías externas realizadas por organismos no gubernamentales o entidades internacionales pueden proporcionar un nivel adicional de supervisión y contribuir al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones (International Republican Institute 2022).

Además, es fundamental mejorar la capacitación del personal que integra las instituciones de seguridad y justicia. El fortalecimiento institucional no implica únicamente la creación de nuevas estructuras administrativas, sino también garantizar que el personal esté preparado para enfrentar los desafíos que plantea la seguridad contemporánea. Esto incluye formación en ética profesional, derechos humanos, administración pública y gestión transparente de recursos.

Promoción de una cultura de responsabilidad

La creación de una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas es indispensable para mejorar la gobernabilidad en Ecuador. En un contexto donde la corrupción se ha normalizado durante décadas, se requiere una transformación cultural orientada a promover la ética, la integridad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos. Esto no solo fortalecería las instituciones, sino que también contribuiría a restaurar la confianza ciudadana, elemento fundamental para la implementación efectiva de políticas de seguridad.

Una de las estrategias más efectivas para fomentar esta cultura consiste en el desarrollo de campañas de sensibilización pública que promuevan la integridad y la ética en el servicio público. Estas iniciativas deben estar acompañadas de sanciones claras y efectivas para los funcionarios involucrados en actos de corrupción, garantizando que la impunidad no

sea tolerada bajo ninguna circunstancia. La ausencia de consecuencias ha sido uno de los factores que más ha debilitado la cultura de responsabilidad en el país (Tapia Guerrón y Fierro Fierro 2024).

De igual forma, la educación debe desempeñar un papel central en la construcción de una cultura de responsabilidad. Los programas educativos orientados a promover valores como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación cívica pueden tener efectos positivos a largo plazo sobre la cultura política ecuatoriana. Esto incluye tanto la educación formal en las instituciones educativas como programas de capacitación dirigidos a funcionarios públicos y ciudadanos.

Una cultura de responsabilidad también debe ser impulsada desde el liderazgo político. Los líderes gubernamentales deben actuar con transparencia y asumir responsabilidad frente a la ciudadanía por sus decisiones. Cuando los líderes políticos adoptan conductas éticas y transparentes, aumenta la probabilidad de que estos valores se reflejen en el funcionamiento de las instituciones estatales (Zucco et al. 2020).

Cooperación internacional

La corrupción y el crimen organizado en Ecuador no son problemas aislados, sino que forman parte de redes ilícitas transnacionales que exceden las fronteras. Por esta razón, la cooperación internacional resulta fundamental para enfrentar estos desafíos. La asistencia técnica y financiera de organismos internacionales puede contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de seguridad y justicia, proporcionando recursos y conocimientos especializados para enfrentar estas amenazas (International Republican Institute 2022).

Ecuador puede beneficiarse significativamente de alianzas estratégicas con organizaciones internacionales que demuestren experiencia en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Estas alianzas pueden facilitar el intercambio de información, la capacitación de personal especializado y el desarrollo de estrategias coordinadas para desmantelar las redes criminales transnacionales que operan en el país.

Además, la cooperación internacional puede desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Meléndez-Sánchez y Vergara (2024) sostienen que los organismos internacionales pueden aportar auditorías externas e independientes que contribuyan a detectar y prevenir actos de corrupción dentro de las instituciones ecuatorianas. Estas auditorías, complementadas con asistencia técnica en la implementación de reformas, pueden convertirse en herramientas valiosas para fortalecer la transparencia y la eficacia administrativa.

Finalmente, la cooperación internacional también puede actuar como un mecanismo de presión política para impulsar reformas estructurales. Los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales tienen la capacidad de ejercer presión sobre los líderes ecuatorianos para que implementen reformas orientadas a combatir la corrupción y fortalecer la gobernabilidad. Esta presión externa puede resultar particularmente relevante en contextos donde determinados actores internos muestran resistencia al cambio.

Conclusiones

Ecuador enfrenta graves obstáculos en su lucha contra la corrupción y la inseguridad, los cuales se encuentran profundamente vinculados con las deficiencias de gobernabilidad y la falta de transparencia institucional. La corrupción ha penetrado las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia, debilitando su capacidad para enfrentar eficazmente al crimen organizado y garantizar la protección de la ciudadanía. También, la opacidad en la gestión pública ha facilitado el desvío de recursos y la implementación deficiente de políticas de seguridad, agravando la crisis institucional y social.

Uno de los efectos más perjudiciales de la corrupción ha sido la erosión de la confianza ciudadana en el gobierno y en las instituciones públicas. Esta desconfianza genera una percepción de impunidad y profundiza la sensación de inseguridad. El debilitamiento de las bases de un Estado funcional ha permitido la expansión del crimen organizado, que aprovecha las debilidades institucionales y la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas para consolidar su influencia.

Para romper este ciclo de corrupción, inseguridad y desconfianza, resulta indispensable que Ecuador impulse reformas institucionales profundas, orientadas a fortalecer el liderazgo político y promover una cultura de responsabilidad y transparencia. La transparencia debe ser el eje central de estas reformas, e ir acompañada de mecanismos sólidos de supervisión, auditoría y rendición de cuentas. Asimismo, se requiere una transformación cultural que fomente la integridad en el servicio público y fortalezca la participación ciudadana en la vigilancia de las acciones gubernamentales.

Solo mediante reformas estructurales que aborden estos problemas de manera integral, Ecuador podrá mejorar su gobernabilidad y avanzar hacia un sistema más justo, eficiente y seguro para toda la población. En este proceso, la cooperación internacional puede desempeñar un papel relevante al apoyar los esfuerzos nacionales orientados al fortalecimiento institucional y al combate de la corrupción.

Los pecados de Ecuador:
Explorando las raíces del caos y del subdesarrollo

Karen Soledad Sichel Arciniega

Introducción

"No somos vencedores ni vencidos,
somos hijos de los vencedores y vencidos."[1]

José Antonio del Busto

Ecuador enfrenta una crisis compleja y multifacética, caracterizada por el aumento de la violencia, la fragmentación institucional y el estancamiento socioeconómico. A pesar de su riqueza histórica y diversidad cultural, el país permanece atrapado en ciclos de desunión y desconfianza que limitan su capacidad de desarrollo. Este artículo busca desentrañar las causas subyacentes de estos desafíos mediante el análisis de diversas teorías que intentan explicar las fallas estructurales del país y el incremento de la violencia. Se sostiene que estos problemas son síntomas de una cuestión más profunda: una identidad nacional fracturada y la ausencia de una narrativa unificadora. A través del estudio de patrones históricos, del impacto del crimen organizado y de la fragmentación social, este capítulo subraya la necesidad urgente de adoptar un enfoque comunitario sustentado en la empatía, los valores compartidos y un propósito colectivo.

Ecuador: la anatomía del caos

Ecuador experimenta actualmente un incremento sin precedentes de la violencia, marcado por la declaración presidencial de un Conflicto

1 Citado en Alfredo Figueiras Fernández-Ojanguren, *Ciudades españolas en América* (Madrid: Lacre, 2017).

Armado No Internacional (CANI)[2] el 9 de enero, mediante la cual 22 grupos delictivos organizados (GDO) fueron catalogados como organizaciones terroristas (Presidencia de la República del Ecuador 2024). En los últimos cinco años, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes aumentó un 709,1 %, superando incluso a las de Colombia y México (véase Gráfico 1), mientras que el Índice Global de Crimen Organizado (IGCO) ubicó a Ecuador como el undécimo país con mayor criminalidad del mundo en 2023 (Global Initiative Against Transnational Organized Crime 2023). Ecuador, que alguna vez fue considerado uno de los países más pacíficos de Sudamérica (véase Gráfico 2),[3] presenta hoy zonas como El Piedrero, cuya tasa de homicidios alcanza los 477 casos (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado 2024), cifra que supera ampliamente la del país con el mayor índice de homicidios a nivel mundial.[4]

Esta inseguridad se ve agravada por una crisis energética para la cual no existen soluciones creíbles ni sostenibles en el corto plazo. La alta dependencia de Ecuador de la generación hidroeléctrica —que representa aproximadamente el 90 % de la producción nacional de energía eléctrica— hace que el país sea especialmente vulnerable frente a las sequías regionales (Financial Times 2024). A ello se suma un sistema constitucional que desincentiva la inversión privada en los llamados "sectores estratégicos", lo que ha contribuido a la formación de una infraestructura ineficiente e incapaz de garantizar el suministro continuo de este servicio básico (República del Ecuador 2008, art. 313). Además, las autoridades han destinado una inversión considerablemente menor en fuentes alternativas de energía en comparación con otros países de la región (véase Anexo 4-1). Esta falta de diversificación energética se ha agravado debido a los mensajes erráticos emitidos por las autoridades, quienes incluso

2 La declaración se emitió tras un incidente en el que 13 civiles armados irrumpieron en las instalaciones de TC Televisión, un medio de comunicación público, donde tomaron rehenes y exigieron el retiro de la policía de los centros penitenciarios.

3 Esta posición exhibe los ajustes realizados por el informe para incluir los cambios en la metodología a lo largo del tiempo. Mientras que Ecuador fue catalogado como el cuarto país más pacífico en 2017, la metodología revisada lo situaba en tercer lugar (Institute for Economics & Peace 2024).
Los datos comparativos internacionales, que identifican a Ecuador como el segundo país más seguro de Sudamérica, proceden de Daniel Cevallos, Francisco Pontón, Carlos Amores Leime y César Rivera Vélez, en *El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018* (Quito: Editorial IAEN, 2020).

4 Según los últimos datos del Banco Mundial, en 2022 Jamaica tenía la tasa de homicidios más alta del mundo, con 53,34 por cada 100 000 habitantes (*World Population Review* 2024).

llegaron a señalar que la solución del problema "depende de diosito" (Moreno 2023). Como consecuencia, el país enfrenta cortes de electricidad de hasta catorce horas diarias (Redacción El Universo 2024), con horarios irregulares que incrementan la incertidumbre (Primicias 2024d).

Desde una perspectiva económica, el panorama es preocupante. En un país que aún intenta recuperarse económicamente de la pandemia de la COVID-19 y que, además, enfrenta un conflicto armado interno, la crisis energética ha golpeado severamente al sector productivo. Los gremios empresariales reportaron pérdidas aproximadas de doce millones de dólares por cada hora sin suministro eléctrico (Primicias 2024c). Según datos oficiales, el Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador se contrajo un 2,2 % durante el segundo trimestre de 2024, en comparación con el mismo período del año anterior (Banco Central del Ecuador 2024a). Mientras que las proyecciones de crecimiento para el corto plazo permanecen prácticamente estancadas (Banco Central del Ecuador 2024c).

Esta inestabilidad también se refleja en el ámbito político, donde la polarización se ha consolidado como un rasgo dominante.[5] La relación conflictiva entre la Asamblea Nacional y el poder Ejecutivo ha provocado nuevamente un escenario de estancamiento institucional que, en 2023, desembocó en elecciones anticipadas como consecuencia de la aplicación, por primera vez, de la denominada "muerte cruzada" (República del Ecuador 2008, art. 148), mecanismo que disolvió la legislatura y condujo a la salida anticipada del expresidente Guillermo Lasso (Presidencia de la República del Ecuador 2023). Este patrón de confrontación entre ambas funciones del Estado se ha convertido en una característica persistente de la política ecuatoriana, lo cual ha erosionado la confianza ciudadana en las instituciones. Actualmente, apenas el 14 % de los ecuatorianos afirma confiar en los partidos políticos, y Ecuador es el país de la región con el mayor porcentaje de ciudadanos que justificaría un golpe militar de Estado en contextos de elevada corrupción (Moncagatta 2023; Basabe-Serrano 2023).

¿Cómo hemos llegado a este punto? ¿Qué fracturas profundas estamos pagando como sociedad? Este ensayo pretende analizar las teorías que explican el declive de Ecuador y el persistente fracaso en la construcción

5 Un ejemplo reciente de ello es el archivo del proyecto de la 'Ley para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos' o públicamente conocida como la 'Ley Antipillos' por parte de la Asamblea Nacional, que fue descartada sin alcanzar el segundo debate (Primicias 2024b).

de consensos nacionales capaces de impulsar el desarrollo del país, así como las hipótesis que permiten explicar el incremento sin precedentes de la violencia. En este artículo se argumenta que el deterioro ecuatoriano constituye un fenómeno complejo que supera los marcos anteriores, y que se encuentra profundamente arraigado en la ausencia de una visión compartida, una historia común y una identidad nacional funcional dentro de una sociedad cohesionada. Para sustentar este planteamiento, se presentará una concisa revisión histórica de algunos de los acontecimientos más relevantes de Ecuador, con el fin de mostrar cómo estos han dado forma a esta nación en su lucha con la formación de una identidad común.

Las teorías de nuestro fracaso

La teoría de la dependencia

La teoría de la dependencia atribuye el subdesarrollo y la inestabilidad política de América Latina a su posición subordinada dentro de la economía mundial y a la influencia de potencias extranjeras, particularmente de Estados Unidos. Con raíces en la sociología marxista (Reid 2017), esta teoría resalta las desventajas estructurales del comercio internacional, como el deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones primarias y el aumento de los costos de importación de productos manufacturados, factores que perpetuarían la desigualdad y la explotación (Thorp 1998; Cardoso y Faletto 2003). Como señala Michael Reid, la teoría de la dependencia interpreta el comercio internacional como un juego de suma cero, en el que la pobreza se considera una consecuencia directa de la riqueza de otros, aunque ciertos defensores de esta corriente introducen matices a esta interpretación por parte de algunos defensores (Haber 1997; Landes 1998, 328). Así, en la primera frase de la obra *Las venas abiertas de América Latina*[6], de Eduardo Galeano, resume esta perspectiva: "La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder" (Galeano 2004).

6 Aunque, como señala Reid, Galeano admitió después que carecía de "conocimientos suficientes de economía y política" cuando escribió esta obra (Reid 2017).

Ahora bien, la teoría de la dependencia suele ser criticada por sus simplificaciones y exageraciones,[7] las cuales han sido frecuentemente explotadas por líderes populistas para desviar la atención de los problemas internos. Sus críticos sostienen que esta corriente reduce en exceso la complejidad de la economía global e ignora casos exitosos, como el desarrollo económico de varios países asiáticos a través de la apertura comercial; sin mencionar que promueve una cultura de victimización e infantilización política que obstaculiza el sentido de agencia local y, por ende, la capacidad de transformación interna. En otras palabras, si la responsabilidad recae siempre sobre Estados Unidos, ¿en qué momento asumimos nuestras propias responsabilidades como sociedad?

Ecuador no ha sido ajeno a la influencia de la teoría de la dependencia. Durante el siglo XXI, el expresidente Rafael Correa, bajo el llamado "Socialismo del siglo XXI", impulsado por la llamada "marea rosa", sostuvo que los problemas estructurales del país eran consecuencia de la "larga noche neoliberal" (Correa 2012). Esta narrativa estuvo estrechamente ligada a su retórica antiimperialista y antiestadounidense, que se convirtió en uno de los rasgos distintivos de su gobierno. Una de las políticas clave de su postura fue la negativa a renovar el acuerdo que permitía el funcionamiento del "Puesto de Operaciones Avanzadas" de Estados Unidos en territorio ecuatoriano, instalación orientada a vigilar y contrarrestar el "efecto derrame" del Plan Colombia, particularmente la expansión de organizaciones narcotraficantes hacia la costa ecuatoriana (BBC Mundo 2009).

Si bien la teoría de la dependencia ofrece una explicación relevante sobre ciertos obstáculos relacionados con el comercio internacional y la cooperación económica, resulta insuficiente para comprender el deterioro estructural más amplio que enfrenta Ecuador en la actualidad.

La teoría cultural

La teoría cultural encuentra sus fundamentos modernos en el análisis de Max Weber sobre la ética protestante y su vínculo con la expansión del capitalismo, la productividad y la industrialización. En 1905, este autor

7 Como demostró un orador en el Senado de Colombia, el cual mencionó a las víctimas ficticias inspiradas en una novela de Gabriel García Márquez.

observó que ciertos rasgos culturales protestantes hacían hincapié en la disciplina, el trabajo duro, la frugalidad y un fuerte sentido del deber, lo cual fomenta un entorno propicio para el crecimiento económico y la innovación (Weber 2001). Al ser aplicada a Latinoamérica, esta teoría sugiere que el subdesarrollo de la región se debe a su herencia ibérica y católica (Cardoso y Faletto 2003). Estudios como los hechos por Véliz sostienen que este legado ha creado una estructura social resistente al cambio, que, gracias a la centralización, la organización jerárquica y las cargas normativas obstaculizan la democracia capitalista y el progreso industrial. Este marco cultural ibérico contrasta con la adaptabilidad y la descentralización observadas en las sociedades angloamericanas (Véliz 2023).

Una limitación clave que destacamos de la teoría cultural es su incapacidad para explicar las diferentes trayectorias de desarrollo observadas en Latinoamérica a lo largo del tiempo. Si la región comparte un patrimonio cultural común, ¿cómo se pueden entender las trayectorias históricamente distintas de Chile y Perú? Además, se ha señalado que el determinismo cultural suele exagerar la influencia de los valores como factor de obstrucción del desarrollo. Por ejemplo, el ascenso económico de China puso en objeción la creencia previa de que el confucianismo era incompatible con el crecimiento económico (Acemoglu y Robinson 2012). Aunque es innegable que los factores culturales influyen en las normas e instituciones sociales, no bastan por sí solos para explicar la desigualdad persistente.

La teoría de la geografía

La teoría de la geografía encuentra sus bases en el concepto de "determinismo climático", formulado por el pensador ilustrado Charles-Louis de Secondat, barón de La Brède y de Montesquieu, quien sostuvo que los climas tropicales fomentan la holgazanería y la falta de curiosidad, lo que conduce a una menor laboriosidad, innovación y, en última instancia, a la pobreza (Shackleton 1955). Estudiosos contemporáneos como los propuestos por Sachs, Gallup y Mellinger han profundizado esta idea, subrayando los desafíos económicos que plantean factores geográficos, como la falta de litoral, la baja calidad del suelo y la prevalencia de enfermedades tropicales. Argumentan, entonces, que estos elementos influyen directamente en la productividad agrícola y, en última instancia, en el desarrollo de una nación (Gallup et al. 1999).

Aplicando esta teoría a Ecuador, David Schodt argumenta que la inestabilidad política del país se debe, en parte, a la incapacidad de sus élites políticas para afrontar los desafíos derivados de la geografía andina. Según Schodt, este espacio no solo dificulta la conectividad regional, sino que también fomenta el regionalismo, un tema que será analizado a detalle más adelante. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad de Ecuador a catástrofes naturales, como terremotos, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas y fenómenos meteorológicos extremos, ha afectado recurrentemente su estabilidad económica y, por ende, ofrece una posible explicación de su situación actual (Schodt 1988).

A pesar de sus contribuciones, la teoría de la geografía presenta importantes limitaciones. Algunos ejemplos históricos, como el de la civilización Inca —que se analizará más adelante—, demuestran que las sociedades asentadas en este mismo territorio pudieron alcanzar un desarrollo considerable, lo que cuestiona la visión determinista de la geografía como principal motor de los resultados económicos. Además, como destacan Acemoglu y Robinson (2012), el éxito económico de Singapur y Malasia refuta la idea de que la geografía es un obstáculo insalvable para el crecimiento. Aunque es indudable que los factores geográficos afectan la productividad y la salud, no explican plenamente la desigualdad mundial.

La teoría de la colonización

La teoría colonial atribuye el subdesarrollo de Latinoamérica a las prácticas explotadoras de las potencias coloniales, particularmente de España. Durante el período colonial, se extrajeron vastas cantidades de riqueza, recursos y trabajo en beneficio de Europa, lo que dejó profundas desigualdades estructurales que persisten hasta la actualidad. Eduardo Galeano destaca cómo el despojo de los metales preciosos extraídos de Latinoamérica constituyó una de las bases del desarrollo europeo, mientras que en la región se estableció un patrón de dependencia y pobreza (Galeano 1971). De manera similar, Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff sostienen que las instituciones coloniales fueron diseñadas para la extracción y la explotación, al privilegiar a una élite reducida y marginar a la mayoría de la población, lo que generó un sistema de desigualdad duradero

(Engerman y Sokoloff 2002). Por su parte, diversos dirigentes latinoamericanos han propagado durante siglos la denominada "leyenda negra", que atribuye todos los problemas de la región a las potencias coloniales (Reid 2017).

Quijano amplía esta perspectiva al argumentar que la conquista ibérica estableció una jerarquía racial que aún define las estructuras de poder en Latinoamérica. Sostiene que la independencia política no descolonizó estas sociedades; por el contrario, reforzó dichas estructuras, dificultando la formación de auténticos Estados-nación y la consolidación de una gobernanza democrática (Quijano 2000). Si bien el legado colonial tuvo un impacto trascendente en la trayectoria de la región y puede explicar el subdesarrollo inmediato posterior a la colonización, los críticos destacan importantes limitaciones de esta teoría. Generaciones después, los mestizos —que actualmente constituyen cerca del 80 % de la población ecuatoriana (Instituto Nacional de Estadística y Censos s. f.)— se han convertido en el grupo étnico predominante; sin embargo, la deficiente toma de decisiones continúa obstaculizando el progreso. La colonización, por sí sola, no basta para explicar el declive contemporáneo, especialmente si se considera que otras naciones colonizadas han logrado alcanzar altos niveles de prosperidad.

La teoría de las instituciones

La teoría de las instituciones destaca el papel fundamental que estas desempeñan en el éxito económico y político de una nación. Acemoglu y Robinson sostienen que las disparidades de prosperidad entre los países se explican por su capacidad para establecer "instituciones inclusivas". Estas promueven la innovación, protegen los derechos de propiedad y garantizan una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento. En contraste, los países con menor prosperidad instauran "instituciones extractivas", que concentran la riqueza y el poder en manos de pocos, suprimen la competencia y desalientan la inversión, lo que conduce al estancamiento y al conflicto (Acemoglu y Robinson 2012). Asimismo, otros autores han identificado una conexión entre la seguridad jurídica de las instituciones y los niveles de renta de un país, reforzando la idea de que los inversores buscan entornos institucionales funcionales que favorezcan la productividad y el crecimiento económico (Rodrik et al. 2002).

Los críticos de la teoría de las instituciones argumentan que factores como la geografía, la cultura y las contingencias históricas ejercen una influencia igualmente significativa en la configuración de los resultados económicos. En esta línea, Reid subraya que las divergencias observadas en Latinoamérica no pueden explicarse únicamente a través de las instituciones, sino que requieren un enfoque multifactorial. Según su perspectiva, estos elementos son herramientas analíticas fundamentales para comprender los retos persistentes que enfrenta la región para escapar de la trampa de la pobreza.

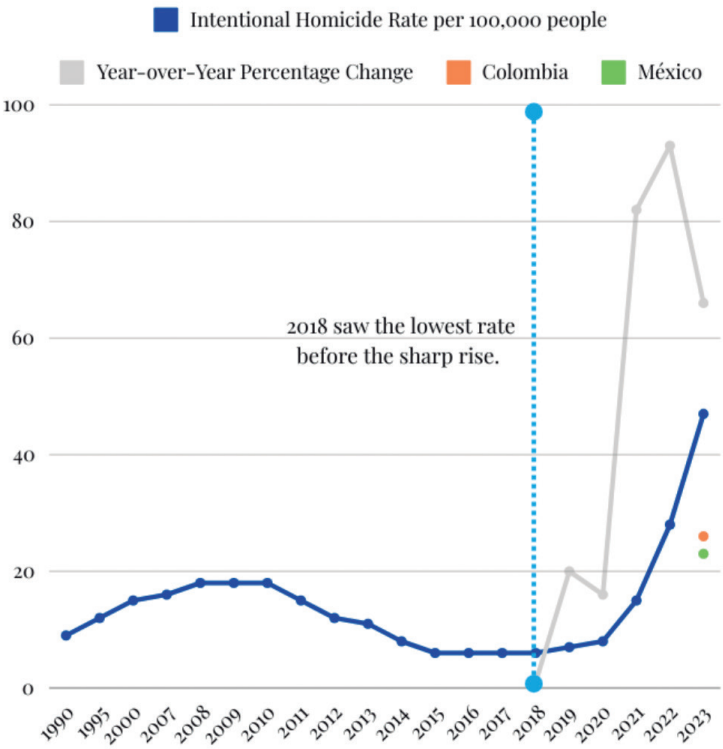
Asimismo, el énfasis en las instituciones inclusivas puede simplificar en exceso las complejidades inherentes a la gobernanza y al crecimiento económico. Algunos críticos señalan, además, que existen naciones con instituciones extractivas que han experimentado períodos de rápido desarrollo, lo que sugiere que la relación entre instituciones y prosperidad no siempre es lineal. Aunque la teoría de Acemoglu y Robinson aporta ideas valiosas, un enfoque matizado, que incorpore múltiples factores, resulta fundamental para comprender el desarrollo económico y los diversos caminos que las naciones pueden seguir hacia la prosperidad (Reid 2017).

Las hipótesis sobre la escalada de la violencia

El análisis de las causas del aumento de la violencia en Ecuador resulta crucial, especialmente ante el incremento sin precedentes de la criminalidad registrado en los últimos años. Como muestra el Gráfico 4.1, la tasa de homicidios intencionales en el país experimentó una disminución sostenida hasta alcanzar su punto más bajo en 2018. Sin embargo, a partir de ese año se observa un aumento pronunciado y sostenido, que marca un cambio drástico en la tendencia histórica. Adicionalmente, el gráfico incluye un análisis comparativo con Colombia y México,[8] dos países conocidos por sus elevados índices de criminalidad (Global Initiative Against Transnational Organized Crime 2023). Esto permite situar la crisis ecuatoriana en un contexto regional y enfatizar la magnitud del incremento de la violencia.

8 Según el IGCO, Colombia es el segundo país del mundo con mayor presencia criminal, y México, el tercero (Global Initiative Against Transnational Organized Crime 2023).

GRÁFICO 4.1. Tasa de homicidios intencionales y variación porcentual interanual en Ecuador (1990-2023)

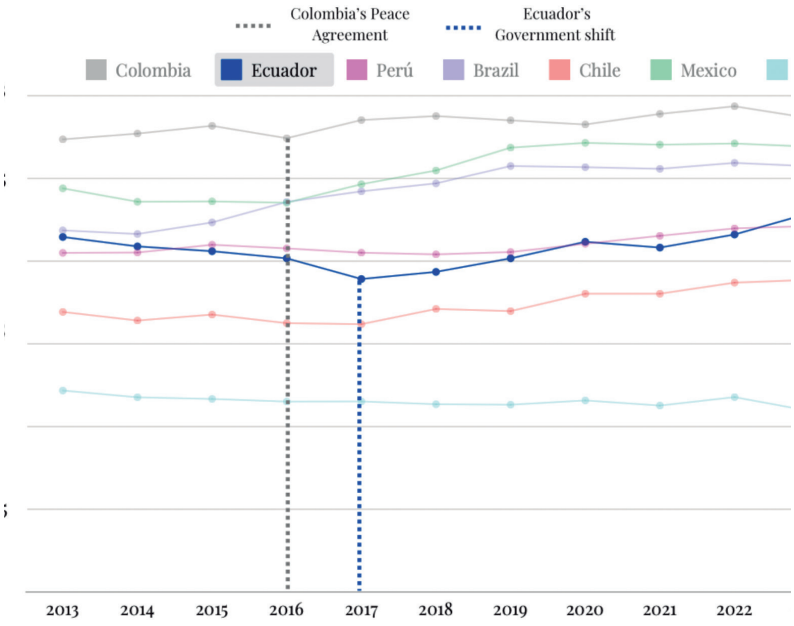


Fuente: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2024); World Bank (s. f.); Manjarrés y Newton (2024).

Este aumento de la violencia resulta aún más alarmante cuando se analiza desde una perspectiva longitudinal comparada. El gráfico 4.2 ilustra cómo Ecuador mantuvo, hasta hace pocos años, una posición de relativa paz en comparación con otros países de Latinoamérica, como Colombia, Perú, Brasil, Chile y México, además de Islandia, utilizada como referencia debido a su constante liderazgo en el Índice Global de Paz. De todas formas, a partir de 2017 se observa un punto de inflexión significativo,

caracterizado por un deterioro progresivo en su puntuación de paz. En este contexto destacan dos factores clave, que serán analizados a través de las distintas teorías sobre la escalada de la violencia: el cambio político interno en Ecuador y las alteraciones en las configuraciones de poder de los OGD delictivos en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz.

GRÁFICO 4.2. Puntuación comparativa del Índice Global de Paz (2013-2024).

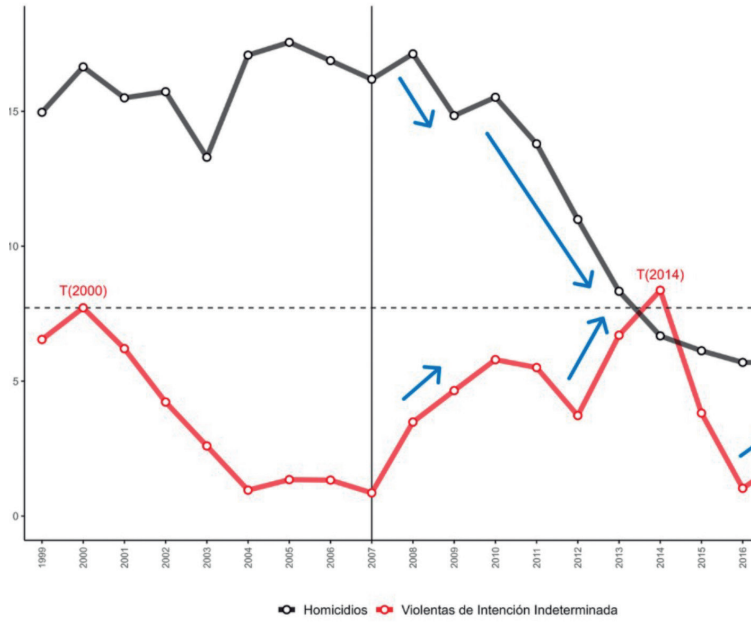


Fuente: Institute for Economics & Peace (2024). Gráfico creado por el autor.

Sin embargo, en 2024, Tomasi identificó inconsistencias en las estadísticas oficiales —sobre las cuales se fundamentan los gráficos 4.1 y 4.2, diversas clasificaciones internacionales y otros estudios—, señalando que entre 2007 y 2018 se registraron 7 379 muertes violentas de intención indeterminada (MVII). Según Tomasi, el aumento de las MVII coincide con el debilitamiento de la aplicación de las leyes antidrogas en puntos críticos

del narcotráfico, lo que sugiere que las cifras oficiales podrían no reflejar plenamente la magnitud de la violencia durante ese período (véase Gráfico 4.3) (Tomasi 2024). Al respecto, el presidente de Ecuador ordenó una auditoría de los datos relativos a las MVII; no obstante, el Instituto Nacional de Estadística y Censos aún no ha emitido un informe oficial. Por tanto, las conclusiones y la fiabilidad de estos datos permanecen inciertas.

GRÁFICO 4.3. Comparativa de tasas por tipo de muertes violentas (1999-2018).



Fuente: Tomasi (2024)

La falta de transparencia y fiabilidad en las bases de datos, así como la ausencia de procesos que garanticen la precisión de la información, constituyen un obstáculo significativo para comprender plenamente el alcance de los problemas que enfrenta Ecuador. Esta situación dificulta la adecuada evaluación de las dinámicas sociales y de seguridad, limitando tanto

el análisis académico como la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. El desconocimiento del número exacto de muertes violentas registradas durante el gobierno del expresidente Correa ejemplifica esta problemática. La ausencia de datos confiables no solo impide una evaluación rigurosa de los patrones de violencia, sino que también restringe la capacidad del Estado para diseñar estrategias de intervención eficaces. También, esta carencia de información refleja una desconexión entre los sistemas estadísticos y la necesidad de abordar los desafíos sociales de manera integral.

A continuación, se analizan las principales hipótesis que podrían explicar el incremento de la violencia en Ecuador, así como los autores más representativos de cada una de ellas.

La hipótesis política

La hipótesis política plantea que los GDO están intrínsecamente vinculados al Estado y que las dinámicas e interacciones de esta relación explican la violencia en contextos específicos (Ríos 2015; Trejo y Ley 2020; Durán-Martínez 2017). Durán-Martínez propone un marco analítico para estudiar la violencia asociada al narcotráfico mediante el examen de tres dimensiones: la estructura del mercado ilegal (que puede variar entre monopolística y competitiva), la cohesión del aparato de seguridad del Estado (cohesionado o fragmentado) y el tipo de coerción armada que usan los grupos delictivos (interna o externa).[9] Sostiene que estas dimensiones interactúan entre sí para determinar la frecuencia y la visibilidad de la violencia. Por ejemplo, los mercados monopolísticos acompañados de un aparato de seguridad estatal cohesionado tienden a presentar una violencia de baja frecuencia y escasa visibilidad (véase Anexo 1). En contraste, los mercados competitivos combinados con Estados fragmentados y coerción externalizada conducen a altos niveles de violencia visible, caracterizados por episodios recurrentes de violencia extrema.

9 Durán-Martínez introduce la noción de violencia *visible*, entendiéndola como expuesta públicamente. Por otra parte, al concepto de *cohesión* lo entiende como la coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno, la colaboración horizontal entre los organismos encargados de la aplicación de la ley y la estabilidad de los funcionarios en el cargo. Finalmente, la *fragmentación* surge de los conflictos intergubernamentales e interinstitucionales, o de la brevedad del mandato de los funcionarios.

Además, Durán-Martínez argumenta que los procesos de democratización pueden debilitar la cohesión estatal y la eficacia de los aparatos de seguridad debido a la rotación política y a la competencia entre facciones dentro del Estado. En esta misma línea, académicos como Collier,[10] Snyder,[11] Acemoglu y Robinson[12] han explorado esta paradoja, en la que la democracia puede actuar como catalizadora de la violencia (Collier 2003, 2009; Snyder 2000; Acemoglu y Robinson 2005). Durán-Martínez señala el caso del régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en México (1929-2000), que mantuvo una paz aparente con bajos niveles de violencia visible. Sin embargo, la posterior apertura democrática alteró este frágil equilibrio entre el Estado y los GDO, desencadenando un incremento drástico de la violencia extrema (Durán-Martínez 2017).

En Ecuador, la ruptura política entre Lenín Moreno y el expresidente Rafael Correa, en 2017, marcó un cambio significativo. Durante el gobierno de Correa (2006-2017), las distintas funciones del Estado permanecieron bajo un férreo control centralizado (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018). En 2018, se estableció un órgano transitorio que buscó democratizar el país mediante la restauración de la independencia de poderes. Adicionalmente, el Estado comenzó a adoptar medidas orientadas a fortalecer las instituciones democráticas, como la derogación de la enmienda constitucional que permitía la reelección indefinida y la eliminación de normas utilizadas para perseguir a la oposición política (BBC News Mundo 2018; Secretaría General de Comunicación de la Presidencia 2022). Para 2021, Guillermo Lasso se enfrentaba a una legislatura fragmentada, con un 62,5 % más de partidos políticos que durante el último mandato de Correa y con un respaldo parlamentario mínimo. Desde la perspectiva de la hipótesis política, este proceso de democratización debilitó involuntariamente la cohesión estatal frente al crimen organizado, cuyo crecimiento era poco conocido en ese

10 Paul Collier analiza la paradoja de las elecciones en democracias frágiles. Argumenta que la competición electoral puede intensificar la violencia, especialmente en Estados en vías de desarrollo con una limitada aplicación del Estado de Derecho.

11 Snyder explora cómo las democracias débiles, especialmente aquellas que atraviesan transiciones, experimentan a menudo un nacionalismo violento, pues las élites explotan la política de identidad para consolidar el poder durante los períodos de inestabilidad.

12 Aunque se concentran en los factores económicos que subyacen a las transiciones de régimen, los autores señalan que los procesos de democratización pueden generar violencia, especialmente cuando las élites se resisten a dejar el poder o utilizan estrategias violentas para manipular el proceso democrático.

momento. Según los análisis preliminares de Mayorga y Thaler, este cambio político contribuyó a erosionar el monopolio estatal de la violencia, dejando al Estado en una posición más vulnerable frente a las dinámicas delictivas (Mayorga y Thaler 2024).

Algunos autores sostienen que la aparente reducción de la violencia en Ecuador durante el gobierno de Correa se debió a una estrategia de pacificación que incluyó la legalización y negociación con determinados GDO. Un ejemplo destacado fue la inclusión de los Latin Kings, una de las organizaciones delictivas más violentas del país, a la que se atribuía el 27 % de los homicidios registrados en Guayaquil a principios del siglo XXI (Santillán y Varea 2008). En esta línea, Brotherton y Gude han señalado que esta estrategia promovió la "inclusión social" mediante la incorporación de subculturas callejeras a procesos de transformación en asociaciones prosociales (2021). Por otro lado, Cevallos et al. atribuyen la reducción del 75 % en las tasas de homicidio entre 2009 y 2018, en parte, a la ampliación de medidas punitivas (2020), mientras que otros estudios destacan el impacto de las inversiones destinadas a la modernización policial (Bachelet y García Mejía 2015).

Como se señaló anteriormente, los efectos cuantitativos de estas medidas presentan serias inconsistencias, entre ellas el registro de miles de muertes violentas clasificadas como de "intención indeterminada", las cuales actualmente se encuentran bajo auditoría. Esto genera incertidumbre respecto de si existió realmente una disminución de la violencia o únicamente una reducción de la violencia visible. Dado que la información disponible no es concluyente, la base empírica sobre la cual se han fundamentado estos estudios aún requiere corroboración.

En cuanto a los efectos cualitativos de la estrategia de "pacificación", tampoco existen análisis de largo plazo que permitan evaluar adecuadamente sus resultados. En el ámbito nacional, el GDO Latin Kings fue reconocido por sus esfuerzos de reinserción, llegando incluso a contar con uno de sus miembros en un escaño de la Asamblea Nacional, aunque posteriormente este fue vinculado a procesos judiciales relacionados con actividades delictivas.[13] Cuando este hecho se hizo público, el expresiden-

13 Ronny Aleaga es un prófugo de la justicia por su implicación en el caso "Metástasis", que destapó las conexiones entre políticos y el cabecilla Leandro Norero, alias "El patrón". Según fuentes no oficiales, Aleaga actualmente se encuentra en Venezuela.

te Rafael Correa señaló que "lo que habría hecho no fue a nombre o por disposición del partido" (Primicias 2024a). Arias sostiene que una cooperación estable entre los GDO y las instituciones estatales puede contribuir a la reducción de la violencia, como ocurrió durante el gobierno de Correa. Sin embargo, también advierte que los acuerdos inestables tienden a exacerbarla, como sucedió en los años posteriores a su administración (Arias 2017). Pese a estas observaciones, aún faltan investigaciones exhaustivas que analicen las estrategias de "pacificación" implementadas durante el gobierno del expresidente Correa y sus efectos a largo plazo.

Es innegable que numerosos autores defienden la pacificación como una alternativa a la estrategia de "mano dura" en la guerra contra las drogas, dado que esta última ha fracasado tanto en la reducción del consumo de estupefacientes como en la mitigación de la violencia (Barnsley 2014).[14] Sin embargo, la pacificación no debería implicar, en ningún caso, una pérdida de autonomía estatal frente a los GDO. Como señala Durán-Martínez, mientras los Estados en procesos de democratización tienden a incrementar su autonomía frente a las influencias criminales, suelen enfrentar mayores dificultades para controlar la violencia y garantizar el orden (Durán-Martínez 2017). En contraste, los Estados más autoritarios pueden mantener un control más efectivo de la violencia, aunque con frecuencia lo hacen a costa de una menor autonomía frente a los GDO.

Si durante la administración de Correa se experimentó un período de relativa paz —o, al menos, de violencia menos visible—, surge una interrogante fundamental: ¿qué grado de autonomía logró conservar el Estado frente a los GDO? ¿Esta administración pudo adoptar decisiones estatales de manera independiente o la compenetración con estos grupos fusionó al Estado con los GDO, comprometiendo la autonomía de los actores estatales? Estas cuestiones adquieren una dimensión inquietante ante las declaraciones de altos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), quienes han admitido haber aportado fondos para la campaña electoral del expresidente Correa (The Economist 2024; El País 2009). A pesar de su relevancia, todavía no

14 Sobre el fracaso de la mano dura y la criminalización, resulta abrumadora la evidencia. Entre algunos de los autores que han aportado información al respecto están: John Collins, Joseph Barnsley, Eva Bertram, Kenneth Sharpe, David R. Bewley-Taylor, Ted Galen Carpenter, Jonathan P. Caulkins, Peter Reuter, Donald B. Rubin, Gustavo Flores-Macías, Annette Idler, Juan Carlos Garzón Vergara, Martin Y. Iguchi, Oliver Villar, Drew Cottle, Sonja Wolf.

existe un estudio exhaustivo que analice el grado de compenetración entre el Estado y los GDO durante ese período ni las dinámicas que definieron esta relación. Este vacío evidencia la necesidad de investigaciones rigurosas que permitan esclarecer la naturaleza de estas interacciones y su impacto en la gobernabilidad y la seguridad del país.

En contraste con la hipótesis política, Correa-Cabrera sostiene que las organizaciones de tráfico de drogas (OTD) no poseen una naturaleza ideológica y describe estos conflictos como "guerras civiles económicas modernas" (Correa-Cabrera 2017). Arias, sin embargo, advierte que equiparar la violencia criminal con la guerra simplifica en exceso las complejas relaciones entre el Estado y los GDO (Arias 2017). Según Trejo y Ley, estas interacciones ocurren en una "zona gris de la criminalidad", donde la cooperación entre el Estado y los grupos delictivos prevalece sobre la competencia, llegando incluso a niveles de compenetración en los que miembros de las propias fuerzas de seguridad brindan protección a los líderes de los GDO (Trejo y Ley 2021). Por su parte, Barnes observa que, aunque los GDO no buscan sustituir al Estado, sí procuran infiltrarse en las estructuras políticas para ampliar su influencia y consolidar su poder (Barnes 2017).

Esta dinámica resulta evidente en Ecuador, donde entre 2022 y 2023 se registraron 27 políticos asesinados y más de 60 intentos de asesinato desde 2022 (véase Anexo X). Las investigaciones judiciales han revelado la existencia de relaciones de convivencia y cooperación entre miembros de la policía, medios de comunicación, empresarios, políticos y GDO. Estas investigaciones también señalan que diversas organizaciones criminales han intentado influir en el ámbito político mediante el apoyo a la reelección de determinados candidatos, el soborno a jueces para obtener la liberación de aliados e incluso el financiamiento del mantenimiento de vehículos policiales (Fiscalía General del Estado 2023; Plan V s. f.).

Bajo la lógica de esta hipótesis y siguiendo los planteamientos de Trejo y Ley, la ausencia de reformas integrales en materia de seguridad o justicia transicional en Ecuador, después de 2017, ha permitido que la "zona gris de la criminalidad" prospere dentro del régimen democrático (2021). Esto se debe a que los GDO utilizan los aparatos de justicia existentes para facilitar sus operaciones ilícitas con relativa impunidad, de modo que cualquier reforma institucional podría poner en riesgo el control que han logrado consolidar. A pesar de estas observaciones, Ecuador todavía carece de investigaciones académicas exhaustivas que permitan desentrañar

plenamente los vínculos colusorios entre el Estado y los GDO, lo que deja un vacío crítico en la comprensión de estas dinámicas.

La hipótesis económica

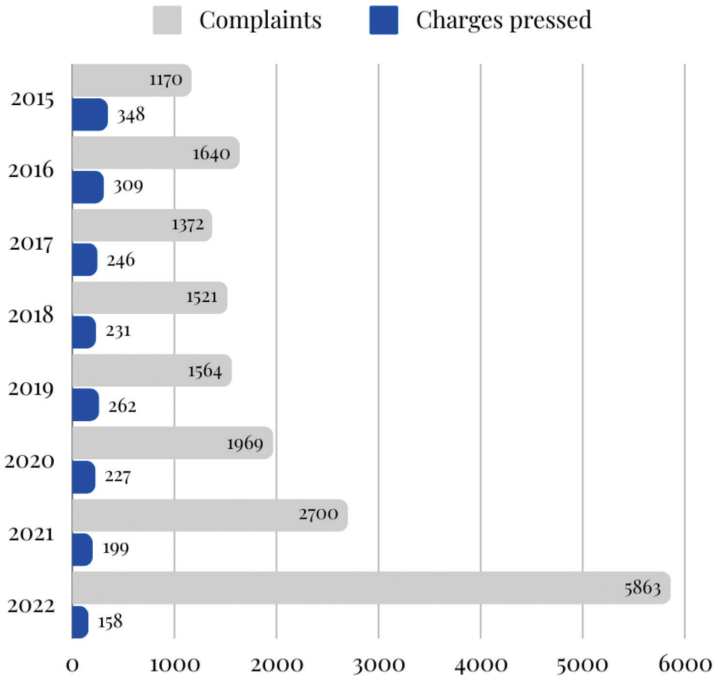
La hipótesis económica explica la violencia como el resultado de los incentivos asociados a la actividad delictiva, los costos involucrados y los esfuerzos disuasorios desplegados por el Estado. En este marco, Becker (1968) plantea que las personas evalúan los beneficios potenciales frente a los riesgos antes de cometer un delito. Por su parte, Castillo et al. vinculan la violencia relacionada con las drogas a los elevados ingresos generados dentro de la cadena del narcotráfico, los cuales incentivan a los delincuentes a proteger de manera agresiva sus posiciones dentro de esta estructura económica (2013).

Desde una perspectiva similar, Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva analizan el papel de Ecuador en el tráfico mundial de drogas y sostienen que la rivalidad entre los GDO en el país impulsa estrategias comparables a las de la competencia empresarial, tales como los homicidios selectivos y la extorsión, con el fin de asegurar ventajas competitivas (2020). Skaperdas, por su parte, describe el crimen organizado como una actividad económica que, en ausencia del Estado, provee seguridad y determinados bienes, financiándose mediante prácticas ilícitas como la extorsión (Skaperdas 2001). En este contexto, los GDO amplían sus mercados delictivos para obtener los recursos necesarios que les permitan enfrentarse tanto a sus competidores como al propio Estado. Esta dinámica termina repercutiendo directamente sobre la ciudadanía mediante extorsiones, secuestros, robos y otras manifestaciones de violencia.

En el caso de Ecuador, Andrade destaca el impacto de las "vacunas extorsivas", señalando que estas no solo erosionan la estabilidad económica, sino que también socavan la autoridad estatal (Palma Andrade 2024). Sin embargo, su análisis carece de estudios longitudinales o de fuentes primarias que permitan profundizar en el fenómeno. Según los datos disponibles, las denuncias por extorsión aumentaron un 400,26 % entre 2015 y 2022 (véase gráfico 4.4), consolidándose como uno de los principales factores de perturbación en la vida de los ecuatorianos. Estas cifras subrayan la necesidad de investigaciones más exhaustivas sobre las funciones económicas de las organizaciones delictivas y su impacto en la gobernanza.

Si bien la hipótesis económica ofrece una perspectiva fundamental para comprender el crimen organizado como una actividad lucrativa, en la que la violencia surge como un subproducto de los incentivos generados por políticas prohibicionistas que incrementan las ganancias ilícitas, no permite comprender plenamente las particularidades ni el alcance de los niveles de violencia alcanzados en Ecuador.

GRÁFICO 4.4. Vacunas extorsivas en Ecuador (2015-2022).



Fuente: Presidencia de la República del Ecuador (2022); Unidad Antisecuestro y Extorsión (s. f.).
Gráfico elaborado por el autor.

La hipótesis internacional

La hipótesis internacional relaciona la violencia en los mercados de drogas con la prohibición global de estas sustancias y sitúa a Ecuador como un ejemplo del denominado "efecto globo" o "efecto cucaracha". Según este enfoque, dicho fenómeno se ha intensificado como consecuencia del proceso de paz en Colombia, de las transformaciones derivadas del conflicto en ese país y de la fragmentación de las organizaciones criminales en México a partir de 2016.

Fernández y Pazzona, en un análisis de datos correspondientes al período 1997-2012, al inicio no encontraron evidencia que asociara los efectos indirectos del conflicto colombiano con un incremento de la violencia en Ecuador (Fernández y Pazzona 2019). Sin embargo, investigaciones posteriores, como la realizada por Idler en 2019, identificaron que la desmovilización de las FARC generó un vacío de poder en las zonas fronterizas, permitiendo la entrada de GDO competidores. Estos grupos, en su disputa por el control de dichos mercados y sin la infraestructura ni la capacidad de regulación que anteriormente ejercían las FARC, intensificaron significativamente la violencia en Ecuador (Idler 2019). Asimismo, se ha planteado la hipótesis de que la desestabilización del Cártel de Sinaloa en 2016 abrió oportunidades para que las organizaciones criminales transnacionales, entre ellas las mafias italianas, serbias y rusas, ampliaran su influencia sobre las exportaciones de drogas provenientes de Sudamérica (Clapp 2024).

En 2020, Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva destacaron cómo Ecuador, históricamente libre de cultivos ilícitos a gran escala, comenzó a registrar su presencia en zonas cercanas a la frontera con Colombia (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020), una tendencia agravada por años de controles fronterizos insuficientes, como señala Jaskoski (2012). Imágenes satelitales de 2019 evidenciaron que cerca de la mitad de los cultivos de coca en Colombia se habían desplazado hacia áreas limítrofes con Ecuador, reflejando la creciente dimensión transnacional del problema.

Si bien la hipótesis internacional expone las dinámicas globales del narcotráfico y las limitaciones de las políticas públicas locales frente a un fenómeno transnacional, no logra explicar, de manera satisfactoria, por qué Ecuador, como sociedad, se ha convertido en un escenario propicio para el desarrollo de niveles de violencia tan extremos.

El enfoque comunitario

Hasta este punto se han revisado diversas teorías e hipótesis propuestas en la literatura para comprender el declive de Ecuador. Entre ellas, se han abordado factores relacionados con el mercado internacional, la cultura, el colonialismo, las instituciones e incluso la geografía. En particular, respecto al aumento de la violencia, se han explorado variables políticas, el impacto del mercado ilícito global y la posición geopolítica del país. Sin embargo, como se ha señalado, ninguna de estas aproximaciones permite comprender de manera integral la complejidad de la situación actual de Ecuador ni los problemas históricos, estructurales y subyacentes que la explican.

Prácticas atroces asociadas a los OGD, como cortar la lengua a niños para evitar que se conviertan en informantes, suscitan interrogantes más profundas sobre la aceptación social de esta violencia (Clapp 2024). Aunque las hipótesis analizadas ofrecen marcos interpretativos útiles para estudiar el fenómeno, no logran responder plenamente las cuestiones fundamentales: ¿qué factores han conducido a una tolerancia tan elevada hacia la violencia?, ¿por qué la sociedad ecuatoriana ha permitido que su territorio funcione como un corredor eficaz para actividades ilícitas?, y ¿cómo se ha normalizado el daño infligido entre compatriotas? Estas interrogantes evidencian la necesidad de ampliar el análisis hacia dimensiones morales y sociales que complementen la comprensión del fenómeno. Es precisamente en este punto donde el enfoque comunitario adquiere relevancia.

El enfoque comunitario cuestiona la noción del ser humano como *homo economicus*, es decir, como un individuo racional, egoísta y orientado exclusivamente a maximizar su utilidad personal y su bienestar individual. En su lugar, enfatiza que la realización personal proviene, en gran medida, de las interacciones dentro de las familias, las comunidades, los espacios de trabajo y otras formas de asociación social. Asimismo, este enfoque rechaza la perspectiva binaria que divide la agencia entre el individuo y el Estado. En cambio, destaca a la sociedad como una red dinámica de actividades colectivas, en la que las personas encuentran propósito, identidad y realización a través del compromiso con la comunidad, tal como lo plantean los economistas Paul Collier y John Kay (2020).

Para comprender este enfoque, resulta pertinente formular una pregunta fundamental: ¿cómo logró el ser humano dominar ecológicamente

al resto de las especies? Es decir, ¿cómo una especie que no destaca por su fuerza física, su velocidad o incluso por una inteligencia individual superior consiguió posicionarse como la especie dominante del planeta? Esta interrogante no busca determinar si dicha supremacía es moralmente justificable, sino identificar las causas que explican este fenómeno. Comprender el origen de este éxito puede ofrecer claves valiosas para preservar y replicar los comportamientos que lo hicieron posible. Una respuesta especialmente sugerente proviene del profesor de biología evolutiva humana Joseph Henrich, quien sostiene que el éxito de nuestra especie no radica en la inteligencia individual ni en las capacidades físicas, sino en la evolución cultural (Henrich 2016).

Henrich presenta estudios emblemáticos que comparan las capacidades cognitivas de humanos, chimpancés y orangutanes.[15] Intuitivamente, podría esperarse que los seres humanos sobresalieran en todas las áreas cognitivas; sin embargo, la evidencia sugiere que no existen diferencias relevantes entre humanos y otros primates en tareas relacionadas con habilidades espaciales, cuantitativas o de causalidad. Los resultados son sorprendentes: lo que realmente distingue a los seres humanos de otros primates es su capacidad para el aprendizaje social (véase Anexo 4.2).

Para ilustrar este fenómeno, Henrich relata la expedición de Sir John Franklin en 1845, durante la cual 105 exploradores británicos perecieron en la isla del Rey Guillermo, a pesar de encontrarse rodeados de recursos que los inuit sabían aprovechar. La tripulación incluso recurrió al canibalismo, lo que provocó el rechazo de los inuit al descubrir que transportaban restos humanos. Según Henrich, este fracaso demuestra que los seres humanos no se adaptan a entornos desconocidos mediante la inteligencia individual, sino a través del conocimiento cultural acumulado. Ninguno de los integrantes de la expedición logró descubrir por sí mismo cómo construir refugios de nieve, obtener agua potable o cazar focas. Al carecer del conocimiento cultural necesario —o de los mecanismos para adquirirlo— finalmente perecieron.

Esta capacidad distintiva de los seres humanos para acumular, transmitir y perfeccionar conocimientos de forma colectiva a lo largo de

15 Realizado por Esther Herrmann, Mike Tomasello y colegas del Instituto de Antropología Evolutiva de Leipzig, Alemania. Sometieron a 106 chimpancés, 105 niños alemanes y 32 orangutanes a una batería de 38 pruebas cognitivas.

generaciones, conocida como "evolución cultural acumulativa", ha permitido a nuestra especie adaptarse a condiciones climáticas diversas, habitar entornos hostiles y enfrentar desafíos complejos sin necesidad de modificaciones genéticas significativas. Como explica Muthukrishna, los inuit no han desarrollado adaptaciones biológicas comparables a un pelaje que les permita resistir el frío extremo; en su lugar, utilizan las pieles de los animales que cazan. Sin embargo, para ello deben saber cómo cazarlos, cómo procesar las pieles y cómo transformarlas en vestimenta adecuada, conocimientos que han heredado de generaciones anteriores (Muthukrishna 2023). Es este acervo cultural, transmitido y enriquecido continuamente, el que ha resultado fundamental para el éxito de la especie humana.

El primer elemento para entender el enfoque comunitario es, por tanto, que los seres humanos son excepcionales debido a su capacidad de aprendizaje social y cultural. Ahora bien, esto no implica que la naturaleza humana sea inherentemente solidaria o pacífica.[16] El hecho de que las personas aprendan de otros no significa que aprendan de cualquiera; el aprendizaje humano es profundamente selectivo.[17] Tampoco expone que los individuos estén dispuestos a compartir sus conocimientos de manera indiscriminada. Por el contrario, suelen transmitirlos principalmente a quienes consideran miembros de su comunidad o a aquellos con quienes han desarrollado relaciones de confianza. Un ejemplo ilustrativo de ello es la desconfianza que los inuit mostraron hacia los integrantes de la expedición en la isla del Rey Guillermo.

16 Usando la analogía de Jonathan Haidt, el ser humano es un 90 % chimpancé (individualista, egoísta) y un 10 % abeja (comunitario) (2012).

17 Michael Muthukrishna destaca que el aprendizaje social permite a los humanos copiar comportamientos, herramientas y creencias exitosas, incluso sin comprender plenamente su funcionamiento, superando así los límites de sus capacidades cognitivas individuales mediante un proceso de evolución cultural. Un experimento liderado por Victoria Horner y Andrew Whiten, en la Universidad de St. Andrews, ilustra este fenómeno. Se presentó tanto a chimpancés como a niños una caja negra con un premio en su interior. Los investigadores demostraron cómo obtener la recompensa insertando un palo, primero, en un agujero superior y, luego, en un lateral. Ambos grupos replicaron el procedimiento con éxito. En la segunda fase, se utilizó una caja transparente, que exhibía que el primer paso era innecesario, ya que solo el agujero lateral daba acceso a la recompensa. Mientras los chimpancés omitieron el movimiento irrelevante, los niños continuaron replicándolo. Esto demuestra que los humanos, a diferencia de los simios, copian porque asumen que los demás conocen más. Nuestra especie imitan a expertos, a personas exitosas, y tienden a copiar con mayor frecuencia a quienes perciben como sinceros.

De hecho, los seres humanos son profundamente gregarios. En el experimento Robbers Cave de 1954, Muzafer Sherif llevó a 22 niños de doce años a un campamento y los dividió en dos grupos: los "Serpientes de Cascabel" y las "Águilas". Cada grupo, inicialmente aislado del otro, desarrolló identidades propias, normas internas y sentidos de pertenencia diferenciados. Asimismo, comenzó a organizar recursos y herramientas que podrían resultar útiles en una eventual competencia con el otro grupo, como efectivamente ocurrió. Esta dinámica fortaleció las identidades grupales y dio lugar a comportamientos tribales que desembocaron en actos de vandalismo y enfrentamientos físicos durante las competencias. El estudio evidenció cómo las identidades colectivas y las lealtades grupales pueden intensificar conductas competitivas y hostiles entre grupos. Aunque los seres humanos poseen una notable capacidad para cooperar, dicha cooperación suele concentrarse en quienes consideran parte de su comunidad, es decir, aquellos con quienes existen vínculos de confianza y expectativas de reciprocidad, excluyendo con frecuencia a quienes son percibidos como ajenos (Sherif et al. 1961).

El segundo elemento del enfoque comunitario es que el ser humano es un ser esencialmente social. Nuestra naturaleza gregaria facilita precisamente el aprendizaje social que ha garantizado nuestra supervivencia como especie. A partir de esta constatación surge una pregunta clave: ¿qué grupos logran sobrevivir y cuáles fracasan?

En este sentido, Charles Darwin identificó ciertos rasgos que tienden a ser seleccionados porque incrementan las probabilidades de supervivencia de los grupos frente a otros competidores. Darwin sostenía que las tribus que contaban con un mayor número de individuos valientes, empáticos y leales —personas dispuestas a ayudarse mutuamente y a advertir a los demás sobre posibles peligros— poseían una ventaja competitiva significativa. Estas eran las tribus que con mayor probabilidad lograban imponerse a otras, sobrevivir y prosperar (Darwin 1874).

Jonathan Haidt, en su estudio sobre el origen de la moralidad, explica que este concepto, anticipado previamente por Darwin, sigue la lógica de la "selección multinivel". Este enfoque analiza cómo la selección natural opera en múltiples niveles jerárquicos de la vida, desde los genes hasta los grupos sociales. Sin embargo, aunque el ser humano y las colectividades se benefician de la cohesión, la colaboración y la empatía, esto no implica que los individuos actúen de esta manera de forma permanentemente.

Cuando los grupos compiten entre sí, aquellos más cohesionados suelen prevalecer; no obstante, dentro de cada grupo existen miembros egoístas que actúan como parásitos, pues se aprovechan del sacrificio colectivo para obtener las ventajas de la vida en sociedad sin contribuir al bienestar común. En palabras de Haidt (2012, 193): "El ejército más valiente gana, pero dentro del más valiente, los pocos cobardes que se quedan atrás son los que tienen más probabilidades de que sobrevivan a la lucha, vuelvan a casa con vida y se conviertan en padres."

Sin duda, los problemas de Ecuador pueden analizarse desde las teorías previamente examinadas; sin embargo, el verdadero desafío radica en un meta problema: como nación, predominan comportamientos similares a los de los "soldados cobardes", mientras que pocos asumen el rol de los "soldados valientes". Quizás lo más alarmante es que cada vez más ecuatorianos aspiran a formar parte del primer grupo: aquellos que disfrutan de las ventajas sin asumir el esfuerzo ni el sacrificio colectivo. Surge entonces una pregunta fundamental: ¿por qué ser el "ingenuo" que se sacrifica, si se puede ser el "astuto" que obtiene beneficios sin contribuir? Esta mentalidad, comúnmente conocida como la "viveza criolla", no es un rasgo exclusivo de Ecuador, como frecuentemente se cree. Más bien, se trata de una característica compartida por sociedades que históricamente han fracasado en construir proyectos colectivos sostenibles; en otras palabras, representa una fórmula para la fragmentación y el deterioro de la nación.

La pregunta central, y quizá la más trascendental, es: ¿cómo construimos sociedades cohesionadas? ¿Cómo reducimos los comportamientos parasitarios que amenazan con destruir al grupo? Darwin interpretó este desafío como un proceso en el que el "desarrollo de las virtudes sociales" desempeña un papel esencial. Según esta perspectiva, emociones humanas como la vergüenza o la necesidad de reconocimiento funcionan como mecanismos que facilitan la formación de vínculos sociales. Aquellos individuos insensibles a estas emociones tendrían menores probabilidades de integrarse en comunidades cohesionadas. Además, Darwin subraya la importancia de nuestra capacidad para considerar ciertas obligaciones y principios como sagrados, un rasgo que forma parte intrínseca de la naturaleza humana y que resulta fundamental para la construcción de sociedades estables y colaborativas (Darwin 1874).

En esta misma línea, Adam Smith argumenta que el fundamento de las comunidades humanas reside en nuestra inclinación natural hacia la

"simpatía mutua de los sentimientos". Los seres humanos nos percibimos, no solo como agentes motivados por nuestros propios deseos, sino también como objetos de evaluación por parte del resto. Este impulso por buscar aprobación y conexión nos conduce a consultar al "espectador imparcial" que llevamos dentro, evaluando el valor moral de nuestras acciones. Así, este mecanismo interno actúa como una brújula ética en la búsqueda de armonía social (Smith 2010; Scruton 2017).

En términos simples, el castigo social —o el miedo al rechazo— incentiva a las personas a comportarse menos como "parásitos" y más como "soldados valientes". Sin embargo, en Ecuador no existe una estructura social suficientemente cohesionada que permita instaurar un sistema de sanción social efectivo. Para que este mecanismo funcione, es indispensable que importe quién ejerce dicho castigo; es decir, debe existir un grupo cuya opinión sea valorada por los individuos. Esto se alinea con el principio de que los seres humanos no imitan al azar, sino que eligen a quién seguir en función de factores como la confianza y la credibilidad. Sin un tejido social sólido, este mecanismo pierde eficacia.

Así, por un lado, Henrich demuestra que la cooperación y la transmisión efectiva de información constituyen pilares fundamentales para que un grupo o una sociedad prosperen. Por otro, Smith y Darwin observaron que las sociedades funcionales implementan mecanismos de sanción social que incentivan comportamientos éticos y morales. Sin embargo, surge una pregunta central: ¿cómo hacer que estos sistemas funcionen de manera efectiva? La respuesta radica en la empatía, particularmente en la capacidad de establecer vínculos con personas con las que no compartimos lazos biológicos o genéticos. Mientras que la empatía hacia nuestros parientes posee una predisposición biológica, la empatía hacia los extraños debe construirse socialmente (Muthukrishna 2023; Dawkins 2016).[18] Esta conexión se forja mediante narrativas compartidas y la creación de historias comunes que articulen un sentido de pertenencia colectiva.

Según Collier y Kay, una comunidad exitosa requiere inculcar un sentimiento de identidad colectiva que vincule los sacrificios y valores compartidos con un futuro prometedor. Además, es necesario establecer

18 Para un análisis sobre la empatía, ver: Michael Muthukrishna, *A Theory of Everyone: Who We Are, How We Got Here, and Where We're Going* (Londres: Hachette UK, 2023).

criterios claros que orienten la aprobación social entre los miembros del grupo, generando una presión colectiva que incentive el cumplimiento de las obligaciones comunes y, al mismo tiempo, guíe a los individuos en su autoevaluación moral. Estos elementos —una identidad compartida, objetivos comunes y normas de aprobación social— solo pueden desarrollarse y sostenerse mediante la comunicación y la persuasión. En última instancia, esto requiere narrativas comunes que ofrezcan un marco coherente y convincente para fomentar la cohesión social y orientar los comportamientos individuales hacia el bien colectivo (Collier y Kay 2020).

Esta dimensión social del ser humano, orientada por la moralidad, la supervivencia y la búsqueda de reconocimiento, fue reconocida hace más de dos mil años por Aristóteles, quien escribió: "El hombre es por naturaleza un animal social (...). La sociedad es algo que precede al individuo. Quien no puede llevar una vida común o es tan autosuficiente que no lo necesita y, por tanto, no participa en la sociedad, es una bestia o un dios" (1998).

En la tradición aristotélica, no solo la comunidad funcional hacía posible la supervivencia y la prosperidad, sino que una parte esencial de la realización humana se alcanzaba a través de las relaciones con los demás y de las contribuciones a las virtudes cívicas. De ahí que, en las sociedades funcionales —que además suelen albergar a individuos más satisfechos y felices—, las personas construyan y respeten una red de obligaciones mutuas, un entramado de interdependencia (World Happiness Report s. f.). Es precisamente en el cumplimiento de esas obligaciones donde encuentran plenitud. De ahí que el enfoque comunitario no niega al individuo; lo complementa.

En síntesis, el enfoque comunitario sostiene que las comunidades funcionales se construyen sobre la base de la empatía. Sin empatía no puede existir cooperación; y sin cooperación, la sociedad termina por desmoronarse. Además, este enfoque subraya que la empatía se fortalece mediante narrativas compartidas que refuerzan los lazos sociales y el sentido de pertenencia. Las comunidades no solo actúan como el vínculo que sostiene la reciprocidad, sino también como el depósito de nuestro conocimiento colectivo. Ese conocimiento acumulado y transmitido constituye precisamente el secreto del éxito humano: nuestra capacidad de aprender unos de otros y cooperar de manera tan efectiva, que hemos sido capaces de construir civilizaciones basadas en la confianza mutua (Collier 2018).

En la siguiente sección examinaré cómo, a lo largo de la historia de Ecuador, esta narrativa común no solo ha sido descuidada, sino que, en muchos casos, ha sido activamente evitada. Las élites políticas y económicas han perpetuado divisiones internas que han fragmentado a la sociedad. Hoy, más polarizados que nunca, nos enfrentamos a desafíos que exigen la construcción de una comunidad capaz de afrontarlos colectivamente. Si no logramos hacerlo, la alternativa es el deterioro progresivo del grupo social. Ninguna comunidad puede subsistir cuando predominan conductas individualistas y parasitarias que instauran prácticas predatorias y destruyen cualquier posibilidad de cohesión y progreso colectivo.

La formación del Leviatán en Ecuador: una estructura separada de su nación
El meta problema del Ecuador

El Imperio Inca

El territorio que hoy ocupa Ecuador no siempre careció de identidad. Entre los siglos XII y XVI,[19] los incas gobernaron la región bajo una monarquía absoluta. El Tahuantinsuyo o Imperio inca —que significa "reino de las cuatro partes"— abarcaba territorios que actualmente corresponden a Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile y Argentina (véase Anexo 4.3).[20] Al igual que muchas civilizaciones antiguas, la élite inca justificaba su poder a través de su ascendencia divina. El Sapa Inca era considerado el "hijo del Sol" y, por tanto, el legítimo gobernante. Esa legitimidad se sustentaba en creencias profundamente arraigadas en la mitología inca, como el mito del origen de Pacariqtambo. Según este relato, de la colina de Tambotoco emergieron cuatro hermanos y cuatro hermanas —los primeros incas—. Uno de ellos, Manco Cápac, conquistó el valle del Cuzco y se casó con su hermana, Mama Ocllo. Desde entonces, sus descendientes adquirieron un derecho divino y una legitimidad sagrada para gobernar (Bauer 1991).

19 Esta fecha marca el inicio aproximado de los Incas como una tribu pastoral en Cuzco y el final del Estado Neo-Inca.

20 Cada reino, o suyo, se distinguía por sus creencias y prácticas religiosas únicas: Chinchaysuyo, Antisuyo, Collasuyo y Cuntisuyo.

A medida que el reino del Cuzco se expandía, los incas establecieron un sistema basado en la reciprocidad: aunque los territorios anexados debían adoptar la religión inca, el Sapa Inca también respetaba y honraba las creencias locales preexistentes. La expansión del Tahuantinsuyo se sostenía principalmente mediante la negociación y el intercambio de regalos, dejando la guerra como último recurso. Esto resulta consistente con los hallazgos de Mauss y Liebersohn sobre otras civilizaciones antiguas, donde el acto del regalo no se interpretaba como un gesto desinteresado o necesariamente amistoso, sino como parte de un sistema complejo de obligaciones mutuas. Este mecanismo, lejos de ser meramente simbólico, podía generar competitividad y comprometer tanto el estatus como la libertad de los involucrados. Los autores ofrecen un análisis histórico que muestra cómo el regalo se fundamentaba en el principio de reciprocidad, estableciendo expectativas de devolución y, al mismo tiempo, reforzando la cohesión social dentro de estas civilizaciones (Liebersohn 2010; Mauss 2024).

En el caso de la sociedad inca, la entrega de regalos facilitaba la conquista y la expansión al conectar a la clase gobernante con la población; de hecho, el Sapa Inca era considerado el donante supremo. Un ejemplo de ello fue Chincha, región del Chinchaysuyo —uno de los cuatro territorios del Tahuantinsuyo—, incorporada al imperio mediante donaciones y procesos de negociación. El trabajo se organizaba bajo un marco de beneficios mutuos, y la redistribución era una función fundamental del Estado (MacCormack 2015). Tal era así que la administración inca preveía escenarios de escasez al almacenar tributos laborales en graneros para sostener a la población durante las épocas de malas cosechas (Schodt 1988).

A pesar de esta práctica de incorporación relativamente pacífica, los cañaris —pueblo indígena asentado en el sur del Ecuador actual— se resistieron ferozmente cuando el Sapa Inca Túpac Yupanqui llegó a la Sierra ecuatoriana. Eventualmente fueron sometidos y, para evitar nuevas revueltas, los incas reasentaron a parte de la población cañari en el Valle Sagrado del Perú. Cuando los españoles arribaron a la región, los cañaris conservaban un profundo resentimiento hacia el último Sapa Inca y hacia Atahualpa, hijo de Túpac Yupanqui, quien había provocado la muerte de miles de cañaris por haber apoyado a su hermano Huáscar como legítimo emperador durante la guerra civil inca (1529-1532) (Hardy 1933). En busca de venganza, los cañaris se aliaron con los españoles, permitiendo que Francisco Pizarro derrotara a Atahualpa en 1532 y consolidara la

conquista del actual territorio peruano. En 1534, el lugarteniente de Pizarro, Sebastián de Benalcázar, venció a Rumiñahui —hermano y general de Atahualpa— y finalmente conquistó Quito (Hardy 1933).

Es importante subrayar que, al momento de la llegada de los conquistadores españoles a Sudamérica, y particularmente a la región que hoy conocemos como Ecuador, ya existían profundas divisiones entre las poblaciones indígenas. Como se ha señalado, estos conflictos eran tan intensos que algunos grupos nativos prefirieron establecer alianzas estratégicas con los colonizadores. En este contexto fragmentado, la Corona española impuso su dominio mediante la fuerza, reemplazando los mitos sagrados, la colina Tambotoco, los regalos y la reciprocidad que habían caracterizado al orden inca. Como se verá más adelante, la fracturación social y la imposición violenta de una élite gobernante desvinculada de su territorio y de su población se convirtieron en rasgos persistentes de la historia ecuatoriana, dificultando la construcción de vínculos recíprocos.

La Corona española y la independencia

Tras la victoria española, la población indígena se desplomó debido a las epidemias y a la explotación colonial. Los sobrevivientes fueron convertidos al catolicismo y sometidos a regímenes de servidumbre, mientras sus tierras sagradas eran transformadas en yacimientos mineros.

Hacia la década de 1790, el territorio que actualmente corresponde a Ecuador estaba dividido entre el Virreinato de Nueva Granada y el Virreinato del Perú (véase Anexo 4.5). Con la disminución de la producción de plata, la Corona española implementó las Reformas Borbónicas, destinadas a revitalizar la economía imperial y reforzar la dependencia de las colonias respecto de la metrópoli. Estas reformas generaron un creciente malestar político y social en la región. Los criollos —americanos de ascendencia europea— vieron reducida su influencia, mientras los peninsulares —españoles nacidos en Europa— monopolizaban los principales cargos políticos y administrativos, alimentando tensiones que se expandieron por toda Latinoamérica (Bethell 1987).

Inspirados por los ideales de la Ilustración, los criollos se rebelaron contra la Corona a comienzos del siglo XIX, dando inicio a los procesos de

independencia latinoamericanos. Los ejércitos liderados por José de San Martín en el sur y por Simón Bolívar —"el Libertador"— en el norte derrotaron progresivamente a las fuerzas españolas, culminando con la independencia de Quito en 1822. Sin embargo, financiar y consolidar las nuevas repúblicas resultó mucho más complejo que alcanzar la emancipación política. Uno de los principales desafíos consistía en establecer una forma legítima de gobierno tras la ruptura con la Corona, dado que la legitimidad política en la región se había sustentado históricamente en la autoridad monárquica, una tradición que —como ya se ha mencionado— se remontaba incluso al imperio inca (Guaman Poma de Ayala 1980).

Los criollos enfrentaron dos preguntas cruciales: ¿qué tipo de orden político debía adoptarse en el nuevo continente?, y ¿debían continuar con la tradición monárquica o abrazar el modelo de las repúblicas emergentes, inspirado en la democracia moderna de Estados Unidos? En algunos países latinoamericanos, como Chile y Argentina, incluso se debatió la posibilidad de instaurar una monarquía constitucional dirigida por un rey europeo, ante la falta de autoridad y legitimidad de las figuras locales (Kittleson y Lockhart 2024).

Sin embargo, ignorando los legados culturales, los criollos redactaron constituciones ajenas y establecieron repúblicas basadas en nociones importadas de derechos, libertades e individualismo.[21] Este enfoque no abordó la mayor preocupación que consumía al continente: la falta de una identidad unificada. La absoluta carencia de voluntad y la incapacidad para construir una narrativa histórica inclusiva, que uniera a criollos, indígenas, mestizos y afrodescendientes, condenó a las nuevas repúblicas a la ingobernabilidad. El propio Bolívar se lamentaba, en una carta dirigida al primer presidente del Ecuador, Juan José Flores, en 1830, dos meses después de que el país aprobara su primera Constitución:

> (...) yo he mandado veinte años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: 1º) La América es ingobernable para nosotros. 2º) El que sirve una revolución ara en el mar. 3º) La única cosa que se puede hacer en América es emigrar. 4º) Este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada, para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles,

21 Cabe señalar que el Imperio de Brasil mantuvo una monarquía tras su independencia de Portugal, desde 1822 hasta 1889.

> de todos colores y razas. 5º) Devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos. (Vásconez 1976)

A pesar de los esfuerzos de los criollos por implementar constituciones inspiradas en los ideales de la Ilustración, estos principios fracasaron al adaptarse a las realidades locales. A la independencia en Latinoamérica le siguieron décadas de conflictos civiles implacables, que persistieron durante casi cincuenta años en gran parte del continente (Bushnell 1994). A diferencia de Estados Unidos, que también había alcanzado recientemente su independencia y donde, pese a los desafíos, la democracia moderna se consolidaba como un modelo funcional de gobernanza, nuestra región enfrentaba una profunda inestabilidad política.

¿Qué explica esta disparidad? ¿Por qué Latinoamérica permaneció ingobernable mientras otras naciones, sustentadas en los ideales de la Ilustración, florecieron? De Tocqueville sostiene que el éxito de la democracia estadounidense radicó en la reverencia y la fe que sus ciudadanos depositaban en su Constitución y en su proceso de independencia, describiéndolos como una "verdadera religión" (Jardin 1989, citado en Runciman 2015). Durante su viaje por Estados Unidos, de Tocqueville asistió a las celebraciones del 4 de julio en Albany. Inicialmente, la ceremonia le pareció trivial y superficial, en consonancia con sus primeras impresiones sobre la democracia estadounidense. Sin embargo, al escuchar la lectura de la Declaración de Independencia percibió una profundidad inesperada: "Era como si una corriente eléctrica recorriera los corazones de todos los presentes" (Jardin 1989, citado en Runciman 2015). Así fue como De Tocqueville concluyó que la democracia estadounidense se asemejaba a una religión, vinculada a la fe que los estadounidenses tenían en los valores que fundaron su república.

En contraste, en Latinoamérica estos documentos carecieron de contenido social y cultural significativo, marcando el inicio de una profunda disparidad entre el "mundo desarrollado" y la región (Schor 2006). Mientras Estados Unidos consolidaba una fe unificadora en su democracia —similar, al menos en términos funcionales, a los mitos fundadores de las civilizaciones antiguas, que legitimaban la autoridad, la historia y la comunalidad mediante la fe, trascendiendo la razón—, Latinoamérica, ya

fracturada y diversa, heredaba valores[22] sin un proceso de adaptación ni reciprocidad, sino mediante la imposición de la élite política. El resultado fue una sociedad incapaz de compartir una historia, un mito común o una "fe" que la unificara. Esta ausencia de cimientos dejó a la región sin las bases necesarias para fomentar la empatía y la confianza mutua, profundizando aún más su inestabilidad.

La República

Durante el siglo XIX, las constituciones idealistas no lograron instaurar un orden político estable, y ello ocasionó el surgimiento de los caudillos, quienes exacerbaron las profundas divisiones sociales y fragmentaron las aún frágiles repúblicas. La ley no era la fuente del poder, sino los líderes dictatoriales (Schor 2006). Los caudillos, a menudo admirados intelectualmente, eran una élite depredadora, carismáticos y convencidos de su propia indispensabilidad (Blanksten 2022). Paradójicamente, la historia y la cultura político-social de Latinoamérica, moldeadas por las monarquías, favorecieron la emergencia de estos caudillos como verdaderos detentadores del poder, legitimados por la propia población. Estos líderes mantuvieron el apoyo popular incluso cuando sus gobiernos autoritarios y sus constituciones demostraron ser ineficaces (Lynch 1992).

Aunque los caudillos prometían nuevos comienzos, sus gobiernos resultaron vacíos, lo cual simbolizaba para la ciudadanía "el último día del despotismo y el primero de lo mismo" (Blanksten 2022). En algunos países, como Perú y México, los caudillos surgieron principalmente de una clase militar profesional (Bushnell 1994); en Ecuador, en cambio, era común utilizar a la Iglesia como instrumento de poder en lugar del ejército.[23] Durante la primera mitad del siglo XX, nuestro país fue testigo de una inestabilidad política marcada por el subdesarrollo, donde los gobiernos se sucedían unos a otros como un carrusel (Schodt 1988). La permanencia política dependía de la suerte de una economía apoyada en las materias primas. Los mecanismos extralegales para acceder al poder se

22 Si los valores de la Ilustración son convenientes o no, esa no es la discusión de este ensayo.

23 El expresidente García Moreno es el ejemplo indiscutible. De todas maneras, los expresidentes Juan José Flores y Eloy Alfaro sirven como ejemplos de caudillos militares.

convirtieron en una práctica habitual; tanto así que, en 1947, como consecuencia del colapso del cacao, Ecuador tuvo cuatro presidentes en un solo mes, entre agosto y septiembre.[24]

A finales de la década de 1960, Ecuador experimentó el *boom* petrolero, lo que impulsó significativamente el crecimiento de la clase media. Esta estaba compuesta por algunos grupos indígenas, mestizos y blancos de menores recursos. Por primera vez en la historia republicana, la clase media adquirió relevancia política. Antes de 1979, no más del 18 % de la población ecuatoriana había votado alguna vez en unas elecciones presidenciales (Schodt 1988). Los ingresos provenientes de los yacimientos petrolíferos enriquecieron a Quito y a la Sierra, pero también beneficiaron a las comunidades indígenas de estas regiones. Además, debido a la ubicación de los yacimientos, alcanzaron a los pueblos indígenas amazónicos. En 1979, el expresidente Jaime Roldós se dirigió a la nación en quechua, lo cual remarca este cambio social.

No obstante, esta transformación no ocurrió en países vecinos como Perú, donde las élites, históricamente más consolidadas, mantenían un control sobre las clases bajas, especialmente en los campesinos rurales. Sin embargo, el *boom* petrolero llegó a Ecuador cuando sus instituciones carecían de la madurez necesaria para desarrollar políticas adecuadas. Los gobiernos no lograron gestionar de manera eficaz los yacimientos petrolíferos, la inversión extranjera ni el creciente endeudamiento externo.

A finales de la década de 1980, Ecuador atravesaba una recesión económica provocada principalmente por tres factores: 1) la caída persistente de los precios del petróleo, 2) los daños causados por el fenómeno climático de El Niño y 3) los efectos internacionales de las crisis financieras de Asia Oriental, Rusia y Brasil. Para finales de la década de 1990, la inflación creció en exceso hasta convertirse en la más alta de la región andina, lo que llevó al gobierno a adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial en el 2000, reemplazando así al sucre.

Según diversos expertos, Ecuador fue la contracara de Perú y Bolivia, países que atravesaron drásticas transformaciones neoliberales durante esta época. El debilitado Estado ecuatoriano de las décadas de 1980 y 1990 intentó implementar reformas similares, pero fracasó. ¿Por qué? Porque

24 José María Velasco Ibarra, Carlos Mancheno, Mariano Suarez Veintimilla y Carlos Julio Arosemena.

el país se encontraba mucho más fragmentado que los mencionados, mostrándose incapaz de encontrar un propósito común o incluso un enemigo compartido, como ocurrió con las guerrillas en otras naciones.

En este período comenzaron a surgir las bandas criminales, un fenómeno frecuentemente atribuido a las deportaciones desde Estados Unidos. Como señala Cerbino, estas bandas ofrecían a los jóvenes marginados —especialmente en Guayaquil— un sentido de identidad y pertenencia (Cerbino y Barrios 2008). Las bandas se organizaron en naciones y pandillas para competir por el control territorial, contribuyendo a la escalada de violencia en el país. Un aspecto notable de estos grupos radica en sus nombres; por ejemplo, la banda conocida como los Latin Kings en Ecuador se autodenomina oficialmente "La Tribu Sagrada Atahualpa de Ecuador" (Polga-Hecimovich 2024). Paradójicamente, estas bandas han satisfecho el anhelo de una comunidad cohesionada por valores y objetivos compartidos, algo que los fundadores de la república no lograron construir. En palabras de alias "King Polo", miembro de los Latin Kings:

> Construir la nación [Latin Kings] ha permitido [y permite] tener lo que nunca los líderes políticos de los países de América Latina supieron construir: una organización, un 'reino' fuerte y compacto con capacidad de contrastar la dominación y el yugo de los países colonizadores del norte. (Cerbino 2012)

Esto evidencia los esfuerzos de las bandas por fomentar un sentido de identidad y pertenencia, algo que el propio Leviatán no pudo ofrecer en su momento y que, hasta hoy, no ha logrado articular ni abordar plenamente. Este fenómeno coincide con lo que algunos investigadores sostienen sobre el comportamiento de las bandas: su capacidad de funcionar como cuasiinstituciones y de generar procesos culturales significativos (Hagedorn 2008; Moore 1991; Vigil 2007). Más allá de esto, resalta una necesidad humana fundamental: pertenecer a una comunidad y compartir una identidad. Precisamente, es algo que el Estado ecuatoriano no ha conseguido proporcionar: una historia común que inspire a sus ciudadanos a colaborar y trabajar juntos.

Desde la fundación de la república ecuatoriana, se consolidó una división entre la Sierra y la Costa. El aislamiento geográfico de estas regiones fomentó que la primera lealtad de los ciudadanos se dirigiera hacia

su región, antes que hacia la nación (Schodt 1988). Las otras dos regiones —la Amazonía y las islas Galápagos— permanecieron al margen, sin relevancia económica ni política, y con una ausencia casi total del Estado en esos territorios. La política ecuatoriana se ha estructurado históricamente como una rivalidad entre la Sierra y la Costa, una división que ha marcado profundamente al país (Blanksten 2022). En este contexto, los principales partidos políticos se formaron siguiendo líneas regionales, lo que obligó a los responsables de las políticas públicas a distribuir recursos y cuotas de poder para mantener un precario equilibrio regional (Schodt 1988).

Desde 1980, el movimiento indígena ecuatoriano, liderado por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), emergió con la fuerza de una rebeldía histórica arraigada en los cañaris y transmitida de generación en generación. Este legado, combinado con el resentimiento provocado por siglos de desprecio y abandono estatal, alimentó su movilización. En 1990, la CONAIE obligó al presidente Rodrigo Borja a ceder ante sus demandas, consolidando su poder y demostrando que podía poner en jaque a los gobiernos. En el 2000, junto con sectores empobrecidos de la clase media, se movilizó exigiendo la destitución del presidente Jamil Mahuad y a la ocupación del Congreso.

En este ambiente fragmentado, Ecuador enfrentaba múltiples desafíos: 1) el persistente regionalismo, 2) el surgimiento de una clase media dividida tras el boom petrolero de los años sesenta, 3) la consolidación de comunidades indígenas que no reconocían plenamente la autoridad de los gobiernos centrales y 4) el debilitamiento de la moral nacional tras la derrota en la guerra contra Perú, en 1998. Estos factores contribuyeron a la falta de estabilidad y de autoridad efectiva. Entre 1990 y 2000, mientras el país vecino, Perú, permanecía bajo la presidencia de Fujimori, Ecuador atravesó los gobiernos de seis mandatarios distintos.[25]

En este contexto fue elegido el expresidente Rafael Correa (2006-2017), cuyo período estuvo marcado por una aguda polarización. A través de sus sabatinas —discursos nacionales semanales—, Correa empleó una retórica divisiva, utilizando apodos despectivos para distintos grupos sociales y fomentando la confrontación. Esta dinámica, criticada por numerosos autores como una expresión de populismo antidemocrático con influencias

25 Rodrigo Borja, Sixto Durán-Ballén, Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad.

marxistas, no solo resultó perjudicial para la nación, sino que constituye una fórmula para el fracaso colectivo.

La ruptura de la confianza mutua y la creación de enemigos dentro del propio Estado obstaculizan la cooperación y, por ende, la prosperidad. No es casual que, en medio de este caos, el país atraviese un proceso de deterioro mientras sus índices de confianza continúan cayendo, situándose entre los más bajos de la región (véase Anexo 4.7).

Conclusión

Podemos afirmar que el estancamiento económico y social de Ecuador refleja una narrativa nacional fracturada, donde la ausencia de una identidad compartida ha dejado a la nación vulnerable ante las divisiones internas, al colapso institucional y la desintegración del tejido social. Este ensayo ha destacado que los sistemas económicos, las instituciones y el comercio, aunque cruciales, no pueden sostenerse sin un propósito unificador y una comunidad cimentada en la empatía, la cooperación y la cohesión social.

La cooperación, piedra angular del progreso humano, depende de la construcción de una identidad colectiva que Ecuador aún no ha logrado consolidar. Sin un propósito nacional claro, el país continuará atrapado en un ciclo de desunión, exclusión y fracaso colectivo. En ese vacío, las bandas callejeras han asumido funciones que tradicionalmente corresponderían al Estado, tentando a los jóvenes con un sentido de pertenencia y propósito. Estas organizaciones, como síntoma de un colapso social más amplio, reflejan la incapacidad del país para fortalecer los lazos comunitarios y construir un futuro compartido.

Ecuador no es solo una nación marcada por transiciones abruptas, también ha vivido una historia persistente de exclusión. Desde la conquista parcial por los incas, pasando por la dominación colonial española, el control criollo y la instauración de la república, las prioridades del poder han estado orientadas hacia quienes lo ostentan, relegando las necesidades sociales y profundizando las divisiones internas. Este ciclo ha perpetuado la fragmentación y debilitado las estructuras necesarias para una cooperación efectiva.

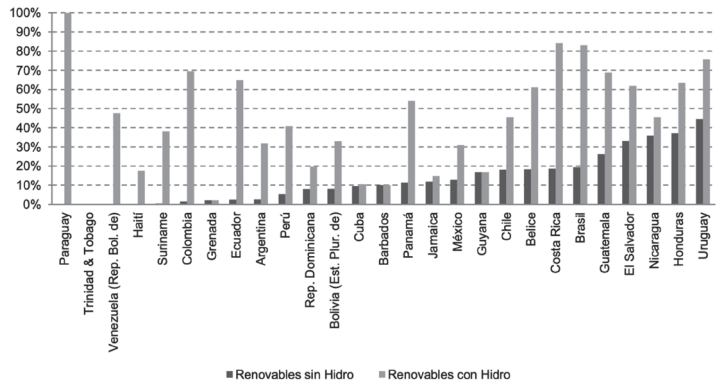
Un componente central para romper este ciclo es la transparencia. Sin cifras reales, datos claros ni mensajes coherentes, cualquier intento por

resolver los problemas estructurales está destinado al fracaso. Una narrativa transparente no solo permite comprender el alcance de los desafíos actuales, sino también generar confianza y alentar la acción colectiva. Manipular la información o esconder la verdad perpetúa la desconfianza y erosiona, aún más, las bases del sistema democrático.

Frente a problemas como la sequía, la delincuencia, la crisis energética y el impacto del conflicto armado interno, Ecuador carece de comunidades suficientemente fuertes para sostener a su población. Reconstruir esas comunidades implica mucho más que resolver problemas técnicos: requiere forjar una narrativa nacional basada en valores compartidos, sacrificios comunes y objetivos colectivos. Ignorar esta necesidad —olvidar cómo "amar al prójimo"— podría ser, en última instancia, el mayor pecado del Ecuador y el principal obstáculo para su redención.

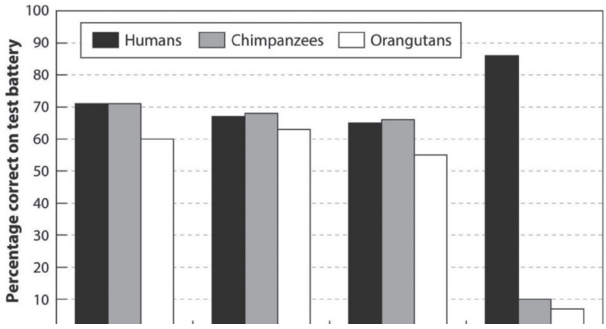
Anexos

ANEXO 4.1. Participación de las energías renovables en la capacidad instalada, 2018.



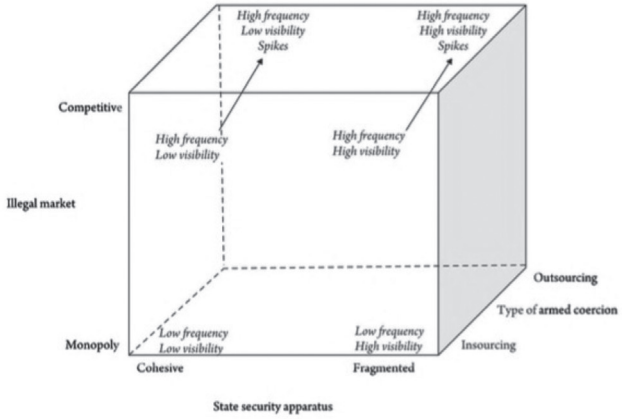
Fuente: Contreras Lisperguer (2020).

ANEXO 4.2. Rendimiento promedio en cuatro series de pruebas cognitivas.



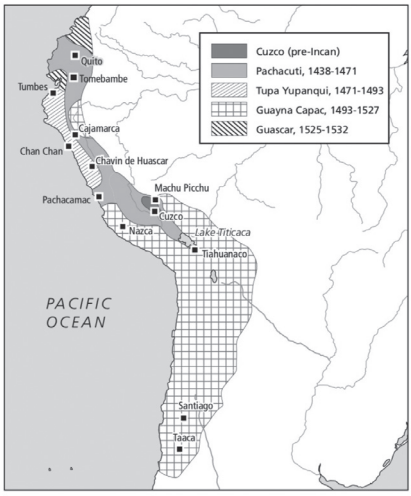
Fuente: Henrich (2016).

ANEXO 4.3. Dinámicas de la violencia.



Fuente: Durán-Martínez (2017).

ANEXO 4.4. La expansión inca.



Fuente: MacCormack (2015).

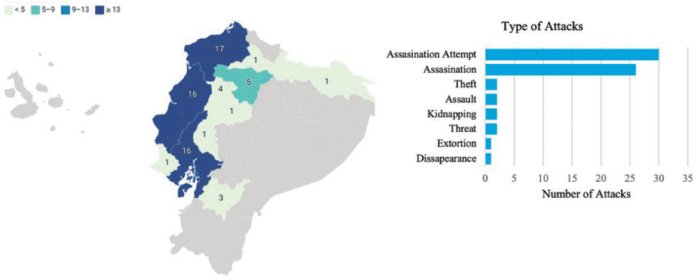
ANEXO 4.5. Hispanoamérica.



Map 1. Spanish America, c. 1800. (From *Cambridge History of Latin America*, Vol. III, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 6. Reprinted with permission.)

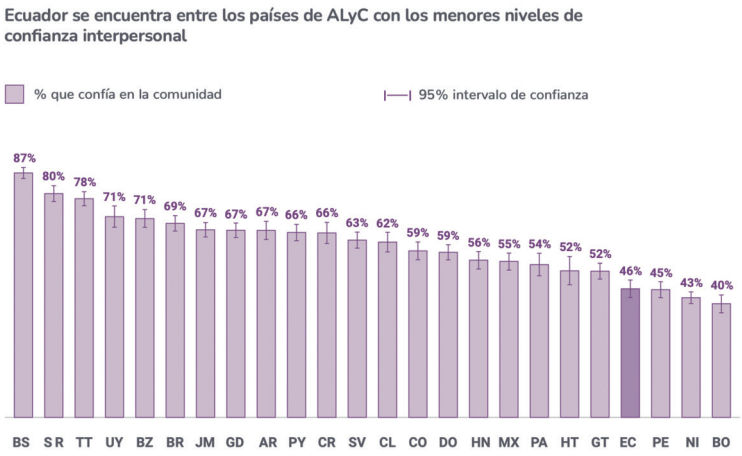
Fuente: Bethell (1985)

ANEXO 4.6. Ataques en contra de políticos por provincia (2022-2023).



Fuente: Mayorga y Thaler (2024).

ANEXO 4.7. Niveles de confianza en Ecuador, 2023.



Fuente: Moncagatta (2023).

Cabildeo y democracia: el caso del Congreso de Colombia

Carlo Nasi

Introducción

¿Cómo opera el cabildeo (o *lobby*) en Colombia, especialmente ante el Congreso? ¿Qué asociaciones, empresas e individuos recurren a él y cómo lo hacen? ¿Y cuál es el impacto del cabildeo en la democracia colombiana?

Este escrito argumenta que el cabildeo es un fenómeno oculto, poco explorado y, a la vez, fundamental para entender el funcionamiento y las fallas, de la democracia en Colombia y otros países. Existen pocos estudios al respecto, así como un desconocimiento de los actores que acuden al cabildeo y de sus interacciones con distintas esferas de la política. Ello se debe —al menos en parte— a que, en Colombia, hasta la fecha se han realizado más de veinte intentos fallidos de aprobar leyes dirigidas a crear un registro de cabilderos y lograr cierto grado de transparencia (González 2021). El problema es que nunca ha existido una mayoría en el Congreso para promulgar tales normas, lo que podría ser un indicador tanto de una falta de consenso sobre el tipo y el alcance de las leyes aplicables como de la influencia de algunos sectores económicos poderosos que prefieren mantener sus actividades de *lobby* invisibles y en la informalidad.

Este capítulo caracteriza los diferentes aspectos del cabildeo en Colombia, especialmente en lo que respecta al Congreso. Este es un trabajo en curso. Hasta la fecha, se han realizado 27 entrevistas semiestructuradas con diferentes personas que están (o estuvieron) directamente involucradas en actividades de *lobby*, incluidos congresistas y excongresistas de distintos partidos políticos, directores o miembros de varias agencias de *lobby*, representantes de asociaciones empresariales, exfuncionarios de UTL,[1] y funcionarios de una empresa multinacional. Las entrevistas, que se llevaron a cabo entre agosto de 2022 y marzo de 2023, fueron transcritas y codificadas mediante el uso de NVivo, y arrojan luz sobre varios aspectos

1 Unidades de Trabajo Legislativo. Son los equipos de apoyo de los congresistas.

clave relacionados con las actividades de cabildeo en Colombia. Como las entrevistas son confidenciales, aquí se revela únicamente el sector al que pertenece cada fuente (p. ej., cabildero, representante de gremio, congresista) y se añade un código utilizado para identificar los archivos (p. ej., MP1), el cual solo es de interés para el autor de este escrito.

El texto que sigue comprende dos partes, cada una con varias secciones. La primera parte aborda aspectos teóricos e históricos sobre el cabildeo y la democracia. Una primera sección de esta parte incluye el debate teórico sobre la relación entre cabildeo y democracia, mostrando sus compatibilidades y contradicciones. Una segunda sección exhibe las distintas restricciones que ha tenido la democracia colombiana a lo largo del tiempo y de qué manera el cabildeo se ha visibilizado en años recientes como un posible constreñimiento. Una tercera sección revisa la literatura sobre las configuraciones, el poder y la influencia del sector empresarial en la política colombiana, y muestra que, en su mayoría, los estudios existentes no han abordado directamente el *lobby*.

La segunda parte presenta los resultados del trabajo empírico sobre cómo opera el cabildeo ante el Congreso de Colombia. Dado que casi no existe literatura en el país sobre las preguntas específicas que aquí se abordan, esta parte se basa en las entrevistas realizadas. Una primera sección identifica a los actores que realizan cabildeo en Colombia, mientras que la segunda aborda la negación del cabildeo por parte de los propios lobistas, lo que ha contribuido al ocultamiento de esta práctica. La tercera sección se refiere a las justificaciones técnicas del cabildeo para la toma de decisiones, lo que le confiere una legitimidad adicional. La cuarta sección caracteriza las estrategias de cabildeo ante el Congreso. La quinta sección examina las tasas de éxito del cabildeo y a cómo se miden. Finalmente, la sexta sección examina el nexo entre cabildeo y corrupción. El texto concluye con unas reflexiones sobre cómo el cabildeo afecta a la democracia colombiana, tanto en sentido positivo como negativo, y sobre los retos de su regulación.

Parte I: Aspectos teóricos e históricos

I. Democracia y cabildeo: ¿qué tan compatibles son?

El cabildeo o *lobby*, definido como cualquier "esfuerzo para influir en el proceso de formulación de políticas" (definición de Baumgartner y Leech, en Chari et al. 2019), tiene un impacto significativo en la democracia a nivel global. Más allá de los prejuicios sobre el carácter antidemocrático del *lobby*, debemos cuestionarnos: ¿cómo se interconecta el cabildeo con la teoría y la práctica de la democracia? La relación es compleja y ambivalente, como se mostrará a continuación.

Gracias a algunas definiciones y teorías de la democracia, es posible argumentar que esta es compatible con el cabildeo. En efecto, la protección de los derechos civiles y políticos es una característica que define a la democracia liberal y que la distingue tanto de los regímenes autoritarios y totalitarios como de las democracias iliberales (Diamond 2002; Zakaria 1998). Las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de toda democracia, ya que, sin ellas, no puede haber elecciones libres y justas.

La importancia de estos derechos va mucho más allá de las contiendas electorales. Si se espera que la democracia representativa funcione razonablemente bien, los ciudadanos deben poder expresar su voz y emprender acciones colectivas entre una elección y otra. En efecto, cuando hay elecciones, los políticos hacen diversas promesas a diferentes sectores sociales con la esperanza de obtener votos; pero, una vez elegidos, suelen incumplir muchas de ellas. Dado que hacen tantos ofrecimientos a distintas personas, resulta sencillo que los políticos se olviden de sus promesas. Además, en contextos donde los recursos del Estado son limitados, es inevitable que las decisiones de los políticos favorezcan a algunos grupos y descuiden a otros. También es muy común que distintos sectores sociales les formulen nuevas peticiones en el período comprendido entre elecciones.

Por ende, esta aproximación —que corresponde a la perspectiva pluralista de la democracia (véase Held 1987)— justifica la formación de todo tipo de asociaciones que buscan influir en el proceso político, como los gremios empresariales, los sindicatos, las asociaciones de *lobby*, las ONG, las asociaciones de mujeres, los grupos religiosos, los movimientos

sociales y organizaciones similares.[2] En este marco, el *lobby* —al igual que la movilización social— es una actividad no solamente legítima, sino también necesaria para que la democracia representativa responda mejor a las demandas y reclamos de la ciudadanía.

Otros autores cuestionan esta perspectiva. Las críticas más radicales provienen de autores marxistas, quienes conciben al Estado como un instrumento de dominación de los dueños del capital destinado a mantener un orden capitalista injusto (para una revisión de las tesis de autores como Miliband, Poulantzas y Offe, véase Held 1987). Aunque estos autores no abordaron el *lobby* como tal, podría inferirse que, para ellos, constituiría un medio utilizado por las clases dominantes para controlar al Estado y beneficiarse a sí mismas, en detrimento de la democracia.

Un problema de la tesis anterior es que asume que el *lobby* es una herramienta utilizada exclusivamente por los dueños del capital, lo cual no es necesariamente correcto (véase la segunda parte de este escrito). Otro aspecto problemático de las perspectivas marxistas es que, al concebir al Estado como una entidad necesaria para la reproducción del capitalismo, no logran explicar adecuadamente otras variantes de organización estatal, como los Estados precapitalistas, los regímenes comunistas y socialistas que existieron durante buena parte del siglo XX, ni tampoco los Estados teocráticos. A ello se debe añadir que resulta equivocado asumir que las clases sociales siempre constituyen actores políticos relevantes[3] o que el poder económico de algunos grupos se traduce automáticamente en poder político.

No se trata aquí de negar las enormes disparidades de riqueza y poder existentes en las sociedades contemporáneas ni su impacto en la democracia. Lo que se argumenta es que el análisis gana en especificidad y capacidad explicativa si, en lugar de centrarse en las clases sociales —y asumir desde el principio que una clase dominante controla al Estado—,

2 La defensa de las asociaciones como "escuelas de democracia" y barreras para evitar la tiranía de las mayorías viene de Tocqueville (2002).

3 Olson (1965, en el capítulo 4) se refirió a los problemas relativos a la acción colectiva de los grupos grandes, como las clases sociales. Por otro lado, estudios empíricos de autores como Gourevitch (1993) han demostrado la existencia de intereses contradictorios y conflictivos entre distintas fracciones de las clases dominantes (y también de las subalternas) en diversos países. Sin embargo, la categoría de clase social ha sido útil para el análisis de algunos fenómenos particulares, como las revoluciones sociales.

examina, en países concretos, a los distintos sectores y subsectores de la producción y a los diversos grupos sociales en función de su capacidad para organizarse e incidir en la política. El funcionamiento y las disfuncionalidades de las democracias modernas se explican mejor por el *lobby* y las acciones colectivas de distintos grupos de interés, como gremios, grupos económicos, sindicatos, organizaciones y movimientos sociales, que por las acciones de las clases sociales.[4]

Dicho esto, no todos los sectores de la sociedad disponen de los recursos necesarios para formar organizaciones, ni todas las organizaciones poseen poder —y mucho menos el mismo poder— para influir en el gobierno (Dahl 1982). Tal como afirma Beetham (1993), el problema de la democracia representativa no es tanto que restrinja la actividad política únicamente al voto, sino que las posibilidades de una mayor participación e influencia dependen de diferentes recursos (dinero, tiempo y capacidad de aprendizaje), los cuales se distribuyen de manera desigual entre la población.

A ello hay que añadir que los gobiernos no son árbitros neutrales que toman decisiones y adjudican beneficios según criterios justos u objetivos cuando atienden los reclamos de asociaciones empresariales, sindicatos, asociaciones religiosas, movimientos sociales y organizaciones similares, o cuando son presionados por ellos (Held 1987). Por el contrario, favorecen a algunos grupos y no a otros debido a consideraciones políticas. Los gobiernos poseen sus propios intereses y agendas, así como diferentes grados de autonomía relativa frente a distintos grupos sociales (Sartori 1987; Skocpol 1979).

Ahora bien, ninguna democracia en el mundo corresponde al tipo ideal formulado por Dahl: un gobierno que responde completa y continuamente a las preferencias de todos sus ciudadanos (1971). Y aunque las democracias —e incluso algunos regímenes autoritarios— afirman que gobiernan atendiendo a la voluntad popular y en beneficio del pueblo, o de una mayoría de ciudadanos, muchas no lo hacen.

Por supuesto, no tiene sentido etiquetar como democracia a un régimen que gobierna en favor de algunas fracciones poderosas e influyentes de la sociedad y desatiende a las mayorías. Pero ¿cómo distinguir los casos en que

4 Aunque también hay que tomar en consideración el poder estructural (véase Fairfield 2015).

ello ocurre? Las clasificaciones disponibles de los regímenes políticos en el mundo ofrecen pocas pistas al respecto. Entre sus criterios para distinguir entre democracias y no democracias no incluyen el grado de capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas de distintos sectores sociales, ni cuentan con indicadores empíricos que permitan realizar esa distinción.

Aunque valiosas, las clasificaciones de regímenes políticos elaboradas por entidades como Freedom House, Polity IV o el proyecto Varieties of Democracy presentan limitaciones. Evalúan, para cada país, la existencia de elecciones libres y justas; si, al menos en el plano normativo, se protegen las libertades civiles y políticas; y, únicamente en el caso de Varieties of Democracy, la presencia de prácticas de democracia deliberativa y participativa. Sin embargo, no analizan en qué medida el Estado está controlado por ciertos sectores sociales poderosos o responde casi exclusivamente a ellos (para una revisión crítica de estas clasificaciones, véase Doorenspleet 2019). Evaluar si existe dicho control —y cómo se produce— implicaría estudiar en detalle el cabildeo, pero casi no existen informes periódicos y confiables sobre el *lobby* y su impacto en la democracia a escala mundial.

Para abordar esta cuestión, las entidades que clasifican los regímenes políticos deberían dialogar con la literatura emergente sobre la captura del Estado por parte de grupos poderosos. Impulsada, entre otros, por el Banco Mundial y por los trabajos de Hellman y colaboradores a partir del año 2000, esta literatura ha contribuido a comprender dicho fenómeno en países como la antigua Unión Soviética, Turquía, Serbia, Angola y Brasil durante determinados períodos. Sin embargo, más allá del estudio de casos específicos, no ha existido un seguimiento sistemático de la captura del Estado a nivel global.

Para aclarar el término, David-Barrett define la captura del Estado en los siguientes términos: "Un tipo de corrupción sistemática por la cual grupos de interés toman el control de las instituciones y procesos mediante los cuales se define la política pública, apartándola del interés público" (2023).

La caracteriza como una forma de corrupción a gran escala que modifica las instituciones y leyes que rigen a las sociedades y que, por ello, tiene un impacto mucho mayor que los episodios ocasionales de corrupción (David-Barrett 2023; véase también Raballand y Rijkers 2021). La captura del Estado puede ocurrir tanto en la formulación de políticas y la promulgación de leyes como en su implementación o, incluso, mediante

la incapacitación de instituciones encargadas de la rendición de cuentas (David-Barrett 2023).

Estudiar la captura del Estado implica grandes retos, tanto metodológicos como relacionados con la obtención de información. Fiebelkorn (2019) identificó distintos mecanismos de captura del Estado por parte del sector empresarial y propuso varias metodologías para obtener evidencia de dicho fenómeno, lo que implica, entre otras cosas, comparar los beneficios obtenidos por empresas con conexiones políticas frente a aquellos obtenidos por empresas que carecen de ellas. Se trata de un aporte valioso para abordar el tema, pero que apenas comienza a aplicarse.

En cuanto a Colombia, Garay Salamanca et al. (2008) se propusieron estudiar la captura del Estado, pero se mantuvieron en el plano del debate teórico y apenas ofrecieron evidencia anecdótica sobre los esfuerzos de algunos actores armados ilegales —grupos paramilitares y narcotraficantes— por controlar determinadas instituciones. Un trabajo más reciente de Vargas et al. (2023) se centró en la industria extractiva y en cuestiones ambientales, lo que constituye una contribución valiosa, pero deja numerosos aspectos sin examinar. De ahí que todavía no se haya abordado en profundidad la posible captura del Estado por parte de actores sociales, ya sean legales —como los gremios y los grupos económicos— o ilegales.

En resumen, este trabajo no asume de entrada que haya existido una captura del Estado por parte de sectores económicos poderosos, ni que el poder económico se traduzca automáticamente en poder político, ni que el Estado responda simplemente a los dictámenes de una clase dominante —o de algunas de sus fracciones u organizaciones—. Se trata de una cuestión que debe estudiarse empíricamente.

A su vez, para evaluar en qué medida ha existido —o no— una captura del Estado, resulta indispensable entender el cabildeo, un fenómeno poco estudiado que puede arrojar luz sobre la forma en que distintos grupos sociales determinan la política pública y afectan, de diversas maneras, a la democracia. Es importante aclarar que este texto se ocupa principalmente del cabildeo y no de la captura del Estado. Su propósito es visibilizar el cabildeo, así como a sus actores y prácticas más comunes, con el fin de avanzar en el debate. Ello permite identificar los medios mediante los cuales distintos grupos buscan influir en las decisiones del Congreso colombiano; sin embargo, todavía no se dispone de evidencia suficiente para sostener la existencia de una captura del Estado.

II. Las restricciones cambiantes a la democracia colombiana: ¿por qué hasta ahora se visibiliza el cabildeo?

Si el cabildeo ha constituido un factor perjudicial para el adecuado funcionamiento de la democracia en Colombia, no ha sido el único. Otras limitaciones a la democracia han tenido una visibilidad considerablemente mayor y han logrado captar la atención de la academia, por lo que el cabildeo ha pasado relativamente desapercibido.

Colombia posee una larga tradición democrática: la gran mayoría de las elecciones, celebradas desde 1958, año en que terminó la dictadura militar del general Rojas Pinilla, han sido consideradas libres y justas. No obstante, en distintos períodos la democracia ha enfrentado diversas restricciones, algunas de ellas considerables.

Para empezar, el país tuvo una democracia unificada —o consociacional— entre 1958 y 1974, una etapa conocida como el Frente Nacional (FN), durante la cual los partidos Liberal y Conservador se alternaron en la Presidencia de la República y repartieron equitativamente los cargos públicos en cada elección (Wilde 1978, 1982; Hartlyn 2008).[5]

Durante el Frente Nacional, que se prolongó mediante acuerdos informales entre liberales y conservadores hasta finales de la década de 1980, se produjo la exclusión de terceras fuerzas políticas que, debido a las reglas del régimen, no pudieron acceder a cargos de elección popular. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 eliminó cualquier restricción a la participación política y a la elección de terceras fuerzas, formalizando el fin del FN.

Pero, incluso antes de que se levantaran las restricciones derivadas del Frente Nacional, la democracia colombiana enfrentó nuevas limitaciones, esta vez no de carácter institucional, sino como consecuencia de una violencia desbordada. La creciente amenaza de varios grupos guerrilleros y paramilitares, sumada a la arremetida violenta de poderosos carteles de la droga —los carteles de Medellín y Cali—, convirtió a Colombia en una democracia asediada (Bejarano y Pizarro 2002). Mediante atentados,

5 El FN ayudó a cerrar el ciclo de violencia bipartidista (entre liberales y conservadores) que dejó cerca de 200 000 muertos desde los años cuarenta del siglo XX.

intimidaciones y el asesinato de numerosos candidatos políticos, funcionarios electos y jueces, y con cifras de desplazamiento forzado interno y exilio entre las más altas del mundo, la democracia colombiana mantuvo un carácter profundamente disfuncional hasta comienzos del siglo XXI (Centro Nacional de Memoria Histórica 2015).

Gradualmente, una serie de esfuerzos dirigidos a reducir la violencia produjo resultados importantes. Por un lado, como resultado de la llamada guerra contra el narcotráfico, el Estado logró desmantelar los carteles de Medellín y Cali.[6] Aunque no se erradicaron la producción y comercialización de drogas y, de hecho, el negocio siguió prosperando en manos de nuevas generaciones de narcotraficantes, estos no han desafiado al Estado de una manera comparable a la de los carteles que los precedieron (McDermott 2014).

Además, distintos gobiernos suscribieron acuerdos de paz que condujeron a la desmovilización de varios grupos armados irregulares. Las negociaciones de paz impulsadas a comienzos de la década de 1990 por los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria llevaron a la desmovilización de varios grupos guerrilleros[7] (véase Nasi 2007, 2009). Posteriormente, durante el gobierno de Álvaro Uribe, en 2006 se produjo la dejación de armas de los principales grupos paramilitares agrupados bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (Restrepo y Bagley 2011; Krakowski 2015). Finalmente, en 2016, las negociaciones de paz lideradas por el presidente Juan Manuel Santos condujeron a la dejación de armas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla más antigua del país (Nasi 2018; Nasi y Rettberg 2019). Aunque el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no ha depuesto las armas, persisten disidencias de las FARC y remanentes de grupos paramilitares, y el narcotráfico continúa siendo un problema de gran magnitud, los cambios experimentados por el país durante los últimos treinta años son innegables.

Sin las restricciones propias del Frente Nacional y con una reducción en la intensidad de la violencia y en el número de grupos armados ilegales, cabría esperar que la democracia colombiana comenzara, por fin, a

6 Esto incluyó la muerte de Pablo Escobar y el encarcelamiento (y extradición) de algunos de los principales cabecillas del narcotráfico.

7 Del Movimiento 19 de Abril (M-19), Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS).

funcionar adecuadamente. No obstante, una encuesta de Latinobarómetro realizada en 2023 reveló que el 77 % de los colombianos considera que el país está gobernado por "unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio" (Latinobarómetro 2023, 5).[8] ¿Se trata de una percepción errónea o, más bien, de una conclusión respaldada por los hechos? ¿Y cuál sería el papel del *lobby* en este fenómeno?

La forma en que se responda la pregunta anterior tiene profundas implicaciones para la democracia. En efecto, más allá de la existencia de elecciones frecuentes, libres y justas, es importante preguntarse en qué medida y de qué manera ciertos sectores poderosos buscan capturar el Estado y si, mediante el *lobby*, logran efectivamente distorsionar la agenda pública en función de sus propios intereses.

Cabe resaltar que el cabildeo no es un fenómeno reciente. No se trata de una nueva restricción a la democracia que haya aparecido súbitamente después de que los esfuerzos de pacificación del país comenzaran a dar frutos. De cierta forma, el cabildeo siempre ha estado presente. Incluso antes del Frente Nacional y durante las décadas de violencia desbordada en el país, el cabildeo ya existía y, presumiblemente, tuvo un impacto significativo en la democracia. Lo llamativo es que, a pesar de su permanencia a lo largo del tiempo, no haya suscitado un mayor interés académico. Existen algunas tesis de grado, documentos y artículos de prensa sobre el tema, pero casi no se han realizado estudios empíricos sistemáticos sobre el cabildeo (véase Angulo 2015; Rodríguez Leiva 2010). Quizás las restricciones a la democracia derivadas del Frente Nacional y de la violencia eran tan fuertes y evidentes que su visibilidad estaba garantizada, lo que contribuyó a que las prácticas de cabildeo pasaran desapercibidas. Sin embargo, el cabildeo no puede seguir siendo el "elefante en la habitación", que todos ven, pero también ignoran.

Nótese que se han estudiado diversos aspectos del mundo empresarial y de sus recursos de poder en Colombia, bajo el supuesto de que son los empresarios quienes realizan actividades de *lobby*. Como se muestra en la siguiente sección, la literatura académica aporta algunas luces sobre las organizaciones empresariales, sus prácticas y su influencia política.

8 Una de las contradicciones que se observan en el país es que en 2018 se realizó un referendo para tomar medidas contra la corrupción que fracasó porque la participación fue muy baja (véase Haman 2019).

Aunque distintos estudios han abordado las interconexiones entre el sector privado y el Estado en Colombia, pocos se han centrado en el *lobby* como tal.

III. El empresariado como actor político en Colombia

Dado que, desde mediados del siglo XX, Colombia ha experimentado un conflicto armado interno y altos niveles de violencia, no resulta extraño que uno de los temas explorados con mayor profundidad se refiera a los diversos roles desempeñados por el sector empresarial tanto en el conflicto armado interno como en distintas iniciativas de paz. Algunos estudios e informes han mostrado cómo ciertos grupos paramilitares de derecha recibieron contribuciones económicas de algunas fracciones del empresariado y de compañías multinacionales (Romero 2011). Por su parte, Rettberg estudió las distintas contribuciones del sector empresarial a la construcción de paz, incluida su participación en negociaciones de paz, iniciativas de consolidación de la paz y procesos de reintegración de excombatientes (véase Rettberg 2013, 2016, 2019 y 2020). Otro aspecto explorado por la literatura académica se refiere a la economía política de la guerra en diferentes regiones colombianas (Rettberg et al. 2018).

La literatura sobre el papel de los empresarios en la guerra y la paz en Colombia es extensa y relevante, pero guarda solo una relación marginal con el tema de este capítulo. En efecto, se ocupa principalmente de intervenciones específicas y escasamente vinculadas con el cabildeo motivado por intereses económicos.

De mayor relevancia para este capítulo son los aportes orientados a comprender los orígenes de la organización empresarial en Colombia y América Latina, pues brindan pistas sobre cómo distintos sectores productivos lograron coordinar esfuerzos para dialogar con los Estados e influir en la política. Según Schneider (1998, 2004), durante el siglo XX fueron los propios gobiernos los que, con frecuencia y mediante incentivos selectivos, promovieron la agregación de preferencias de diferentes sectores de la economía y la formación de gremios empresariales, ya que ello les permitía tomar mejores decisiones económicas.

En el caso de Colombia, Schneider observó que las grandes empresas se encuentran altamente organizadas y cuentan con gremios sólidos tanto

en la industria como en la agricultura (1998, 3-4). Más aún, entre las décadas de 1920 y 1990, el Estado otorgó a las empresas acceso privilegiado a una serie de consejos y juntas gubernamentales, permitiéndoles discutir y realizar aportes a numerosas políticas económicas (Schneider 2004). Habría existido una especie de puerta giratoria entre el sector empresarial y el gobierno, lo que se evidencia en que el 57 % de los ministros y altos funcionarios gubernamentales, el 42 % de los congresistas y el 43 % de los altos burócratas habían trabajado previamente en gremios del sector privado (Schneider 2004).

Otros estudios, en cambio, han buscado comprender los recursos de poder del sector empresarial y la forma en que estos varían según el contexto. En términos generales, Fairfield (2019) distinguió entre el poder instrumental y el poder estructural de las empresas, y analizó cómo ambos interactúan e inciden en diferentes etapas del proceso de toma de decisiones.

Para algunos autores, el poder del sector empresarial aumentó como consecuencia de las reformas neoliberales. Según Schneider, con la ola de privatizaciones de la década de 1990 muchas empresas se hicieron más grandes y fuertes en comparación con los gobiernos, al tiempo que aumentaron los costos para estos últimos de imponer sanciones o estándares de desempeño a las compañías multinacionales (CMN), ya que a estas se les facilitó abandonar el país y trasladar sus inversiones a otros lugares (Schneider 2017, 113).

Castañeda (2017), por su parte, argumentó que la introducción de reformas neoliberales en América Latina estuvo acompañada por una transición desde un modelo neocorporativo hacia uno pluralista, lo que transformó las relaciones entre empresas y Estados. Este modelo pluralista habría propiciado retrocesos democráticos debido a una mayor concentración de poder en un reducido número de grandes empresas y grupos económicos, que son los que disponen de la capacidad financiera y técnica necesaria para realizar actividades de *lobby* de manera eficiente. En este contexto, el sector empresarial habría dejado de participar en los debates sobre la adopción de políticas económicas generales para concentrarse en la obtención de beneficios particularistas, tales como deducciones fiscales y ventajas similares.

Schneider también identificó otros factores contextuales que habrían fortalecido el poder relativo de las empresas en América Latina, como

la fragmentación de los sistemas de partidos, el hecho de que muchos altos burócratas provengan del sector empresarial y la dependencia de las campañas electorales respecto de las donaciones procedentes del sector privado (Schneider 2017, 113).

En un plano más específico, Junguito (2019) enumeró una serie de factores que explicarían la considerable influencia política de los gremios empresariales en Colombia, entre ellos: a) las frecuentes reuniones con altos funcionarios del gobierno y congresistas durante la preparación de proyectos de ley y decretos; b) la participación en consejos consultivos establecidos por el gobierno; c) la presentación de documentos técnicos sólidamente fundamentados en foros académicos a los que asisten funcionarios estatales; d) las interacciones con funcionarios públicos y periodistas durante las reuniones anuales de asociaciones empresariales; e) la publicación de artículos en los medios de comunicación; y f) el nombramiento de empresarios en cargos públicos.

Además, algunos estudios recientes han indagado en instancias concretas de ejercicio del poder por parte del sector empresarial. Varios autores han explorado, por ejemplo, casos en los que actores económicos poderosos han logrado moldear reformas tributarias o resistirse a aumentos de impuestos (Angulo 2015; Bergman 2019; Fairfield 2019; Flores-Macías 2019; Monaldi 2019; Zodrow 2005).

Aunque las narrativas anteriores sugieren que el poder empresarial ha aumentado desde la adopción de medidas neoliberales en la región, otros estudios cuestionan la idea de que el sector privado siempre, o casi siempre, obtiene todo lo que desea.

Rettberg (2002), por ejemplo, analizó un caso de conflicto entre empresarios colombianos que dificultó el emprendimiento de acciones colectivas coordinadas. El sector empresarial terminó profundamente dividido cuando el gobierno del presidente Ernesto Samper se vio inmerso en un escándalo de corrupción relacionado con el ingreso de dinero proveniente del narcotráfico a su campaña presidencial. Mientras los gremios empresariales exigían la renuncia de Samper, los grupos económicos terminaron respaldando al gobierno, lo que permitió que el presidente concluyera su mandato. Este constituye un ejemplo de fragmentación y conflicto dentro del empresariado, circunstancias que reducen su capacidad de influencia política.

Tampoco puede afirmarse que el sector empresarial siempre se oponga al aumento de impuestos. Flores-Macías (2014) estudió las condiciones bajo las cuales la élite económica estuvo dispuesta a asumir un impuesto especial para financiar la política de seguridad democrática durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe. El autor explicó este fenómeno por la coincidencia de una crisis fiscal y una crisis de seguridad estatal, factores que facilitaron una convergencia de intereses entre las élites empresariales y gubernamentales.

La crítica más sólida a las visiones que presentan al sector privado como un actor que siempre resulta vencedor quizá provenga de Dargent (2015), quien observó que las tecnocracias estatales —más que los propios políticos— pueden constituir un contrapeso importante frente a las presiones del sector privado. Este autor cuestionó las visiones puramente instrumentalistas de los tecnócratas del Estado, especialmente de aquellos que ocupan cargos en los ministerios económicos. Aunque Dargent reconoce plenamente que muchos tecnócratas estatales han trabajado previamente en el sector empresarial, su estudio comparativo sobre Colombia y Perú refutó la idea de que los tecnócratas se limitan a ejecutar aquello que les solicitan los políticos, los empresarios o las instituciones financieras internacionales (IFI). Según su análisis, la experticia técnica ha permitido a los tecnócratas alcanzar distintos grados de autonomía relativa en la toma de decisiones, por lo que considera erróneo concebirlos simplemente como agentes de otros sectores poderosos.

Desde otra perspectiva, Ocampo et al. (2015) observaron una reducción significativa en el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en Colombia, así como una tendencia favorable en el indicador de pobreza multidimensional, que pasó del 60,4 % de la población en 1997 al 24,8 % en 2013. Según estos autores, tales mejoras se debieron principalmente al aumento del gasto social y a la implementación de políticas públicas dirigidas a los sectores más pobres de la sociedad, más que a la generación de empleo en mayores cantidades o de mejor calidad. Aunque el incremento del gasto social pudo obedecer a diversos factores —como el auge de las materias primas que benefició a Colombia y a América Latina entre 2002 y 2012, o una eventual mejora en la capacidad de recaudación tributaria del Estado—, estos resultados sugieren que, pese a su considerable poder, las empresas aparentemente no lograron imponer sus intereses en todo momento o, al menos, no lo hicieron a costa del gasto social.

Resulta útil entender el poder del sector empresarial en términos relativos y cambiantes, puesto que depende de múltiples circunstancias. Asumir que el poder político se deriva automáticamente del poder económico constituye una visión mecanicista que no toma en consideración cómo distintos contextos —por ejemplo, un cambio de gobierno, la quiebra de empresas o conflictos entre sectores y organizaciones empresariales— pueden modificar la influencia política del sector empresarial.

Por valiosos que sean, los aportes anteriores apenas ofrecen ideas generales sobre la organización empresarial y algunas hipótesis acerca de por qué y cómo este sector ha sido influyente. Se identifican las fuentes de su poder político, pero, con contadas excepciones, no se muestra su dinámica; es decir, el poder en acción. Tampoco se han explorado de manera suficiente las diversas estrategias de *lobby* ni la forma en que estas operan en distintos escenarios. Precisamente, esto es lo que se pretende analizar en las siguientes secciones.

Parte II: El cabildeo ante el Congreso de Colombia

El cabildeo es un fenómeno ubicuo en Colombia. Una amplia variedad de lobistas interactúa regularmente con el Congreso y con otras entidades gubernamentales, tanto a nivel nacional como local. Al mismo tiempo, comprender los entresijos del cabildeo implica afrontar diversos desafíos. Para empezar, se trata de una actividad oculta y no regulada. Como se señaló anteriormente, no existen leyes que obliguen a las agencias de cabildeo a registrarse ante el Estado, ni a declarar públicamente quiénes son sus clientes o en nombre de qué intereses actúan. Existe un alto grado de secretismo en torno a esta actividad, probablemente debido a la preocupación de que la publicidad de tales prácticas pueda conducir a restricciones o a acusaciones de corrupción.

El cabildeo comprende un amplio espectro de actividades, entre ellas el establecimiento de relaciones personales con los tomadores de decisiones, la presentación de argumentos persuasivos, la construcción de alianzas con actores políticos, las contribuciones a campañas electorales y otras prácticas similares. Existe un cabildeo formalizado que se desarrolla en escenarios públicos —por ejemplo, mediante la presentación de documentos de posición en audiencias públicas del Congreso—, así como

un cabildeo informal que tiene lugar en múltiples espacios, incluidos restaurantes y otros ámbitos privados. Un lobista (entrevista L2) añadió que, en Colombia, los propietarios de medios masivos de comunicación con frecuencia desarrollan campañas políticas encubiertas, lo que también podría considerarse una forma de cabildeo.

Por definición, el cabildeo requiere acceso privilegiado a los tomadores de decisiones. No todos los actores sociales mantienen contacto constante o directo con los responsables políticos, lo que significa que el universo de actores que participa en actividades de *lobby* es limitado. Dicho esto, resulta importante comenzar por identificar quiénes realizan actividades de *lobby* ante el Congreso de Colombia.

I. ¿Quiénes son los lobistas en Colombia?

Las actividades de *lobby* son llevadas a cabo tanto por los propios interesados como por intermediarios. Los interesados son los beneficiarios directos de las actividades de cabildeo. Los intermediarios, por su parte, son individuos u organizaciones que ofrecen servicios de *lobby* en el mercado. A partir de las entrevistas realizadas, identifiqué como partes interesadas a los siguientes actores:[9]

a. Empresas nacionales

Aunque muchas empresas nacionales forman parte de gremios o grupos empresariales, existen casos en los que prefieren realizar actividades de *lobby* de manera individual. El cabildeo llevado a cabo por empresas individuales parece ser un fenómeno poco común, que involucra únicamente a una pequeña fracción del universo empresarial. ¿De qué empresas se trata?

9 Varios entrevistados mencionaron que diversas instituciones estatales hacen cabildeo. Aunque se realiza una gran cantidad de lobby intraestatal, me limito a analizar las relaciones entre actores sociales y el Estado. Simplemente dejo como constancia que el poder ejecutivo acude al cabildeo para obtener el apoyo del Congreso y promulgar leyes. Asimismo, alcaldes y gobernadores hacen lobby activamente en el Congreso para defender los intereses locales.

En 2021 se registraron 5 704 308 empresas en Colombia, de las cuales el 98,1 % correspondía a microempresas (aquellas que tienen entre uno y diez trabajadores), el 1,4 % a pequeñas empresas (entre once y cincuenta trabajadores), el 0,3 % a medianas empresas (entre cincuenta y un y doscientos trabajadores) y el 0,1 % a grandes empresas (doscientos uno o más trabajadores) (DANE 2022).

Resulta razonable suponer que las microempresas y la gran mayoría de las pequeñas empresas no disponen de acceso significativo a los responsables políticos, ni del conocimiento o los recursos necesarios para realizar actividades de *lobby* de manera eficiente a nivel individual. Si esta premisa es correcta, el cabildeo empresarial individual estaría restringido principalmente a las medianas y grandes empresas, es decir, al 0,4 % del sector empresarial. Este tipo de *lobby* probablemente se lleva a cabo cuando una empresa busca obtener beneficios particulares, en lugar de promover políticas favorables para un sector económico en su conjunto.

b. Gremios empresariales

El sector privado colombiano se encuentra altamente organizado. Existen cientos de gremios que representan a distintos sectores y subsectores de la economía, y que difieren considerablemente en términos de membresía, estrategias de cabildeo y niveles de influencia. Los gremios fueron creados con el propósito de promover los intereses de diversos sectores económicos y constituyen una expresión de la capacidad de *lobby* del sector privado.

Distintos testimonios identificaron a los gremios como los actores de cabildeo más activos y visibles en los debates del Congreso. Entre los más influyentes se encuentran la ANDI (industria, aunque actualmente incorpora muchos otros sectores), FENALCO (comercio), ASOBANCARIA (sector bancario), ASOCAÑA (industria azucarera), la SAC (sector agropecuario), FEDEGAN (ganadería), CAMACOL (construcción), COTELCO (sector hotelero) y la ACM (minería, asociación empresarial integrada principalmente por empresas extranjeras), aunque la lista podría ampliarse considerablemente.

c. Grupos empresariales

Mientras que los gremios agrupan empresas pertenecientes a sectores económicos específicos con intereses comunes, un grupo empresarial constituye una coalición de empresas legalmente separadas, pero unidas por una firma controladora, ya sea de manera directa o indirecta mediante vínculos económicos o sociales (Granovetter 1994).

En Colombia y Latinoamérica existe una larga tradición de grupos empresariales familiares de gran poder económico, cuyas empresas se encuentran diversificadas en múltiples sectores de la economía (Schneider 2008, 383). Aunque las empresas pertenecientes a estos grupos suelen formar parte también de distintos gremios, los grupos empresariales definen sus estrategias de manera integral, teniendo en cuenta la diversidad de sus intereses económicos. De ahí que, ocasionalmente, se observen tensiones o enfrentamientos entre grupos empresariales y gremios sectoriales. En Colombia, algunos de los grupos empresariales más influyentes son Ardila Lülle, Santo Domingo, Grupo Aval y el Grupo Empresarial Antioqueño.

d. Compañías multinacionales (CMN)

Las compañías multinacionales, definidas como empresas que participan en inversión extranjera directa y que poseen o controlan actividades de valor agregado en más de un país" (Spero y Hart 1997, 96), también desarrollan actividades de *lobby*. Colombia alberga un número importante de compañías multinacionales, incluidas las denominadas multilatinas, es decir, multinacionales de origen latinoamericano. Entre las más influyentes se encuentran Philip Morris, Amazon, Coca-Cola FEMSA y McDonald's.

Aunque muchas compañías multinacionales cuentan con capacidad propia para realizar actividades de cabildeo, con frecuencia contratan servicios especializados ofrecidos por asociaciones o agencias de *lobby* que operan en distintos países. Como explicó un lobista, las compañías multinacionales suelen carecer de suficientes contactos o de un conocimiento detallado sobre el funcionamiento de la política en los distintos

países donde operan, por lo que las agencias de *lobby*, tanto nacionales como internacionales, llenan ese vacío.

e. Asociaciones de la sociedad civil (distintas del sector privado)

Existe una creencia ampliamente difundida según la cual los sectores económicos poderosos recurren al *lobby* porque cuentan con influencia y acceso privilegiado a los responsables políticos, mientras que los ciudadanos comunes carecen de esos recursos y, por tanto, deben recurrir a la movilización colectiva para hacerse escuchar. En el mejor de los casos, los trabajadores del sector formal de la economía se organizan en sindicatos para promover la acción colectiva,[10] mientras que los ciudadanos no organizados pueden participar en movimientos sociales.[11]

Los sindicatos y movimientos sociales permiten a la ciudadanía influir ocasionalmente en la política mediante huelgas, protestas, ocupaciones de edificios y similares (véase Tarrow 1997).

Este enfoque no es del todo acertado. En Colombia, diversas organizaciones de la sociedad civil, distintas del sector empresarial, también realizan actividades de cabildeo, aunque no al mismo nivel que los gremios y grupos económicos. Un excongresista (entrevista MP3) estimó que, del total de actividades de *lobby* ante el Congreso, aproximadamente el 65 % corresponde a sectores empresariales y el 35 % restante a otras asociaciones de la sociedad civil. No todos los grupos sociales cuentan con los recursos financieros y organizacionales necesarios para realizar actividades de *lobby*, pero entre los actores más eficaces en este ámbito se destacaron Red PaPaz,[12] ONG nacionales e internacionales de derechos humanos,[13] asociaciones de mujeres, organizaciones de afrodescendientes y pueblos

10 Colombia tiene un porcentaje muy bajo de sindicalización: en 2017, solo el 9,2 % de los trabajadores formales colombianos eran miembros de sindicatos, un valor muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, que corresponde al 17,1 % (Fedesarrollo 2017). Otros informes mencionan una tasa aún menor, cercana al 4 % (Portafolio 2022).

11 Los movimientos sociales han tenido períodos de actividad sustancial (2019, 2021) y años de baja actividad.

12 Está formada por padres que se preocupan principalmente por la publicidad y venta de comida chatarra en las escuelas, lo que lleva a los niños a adquirir hábitos poco saludables, la obesidad y similares.

13 Que abogan principalmente por los derechos de las víctimas del conflicto armado.

indígenas, algunas organizaciones religiosas, ciertos sindicatos —como la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y organizaciones vinculadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)—, organizaciones LGBTIQ+ y organizaciones defensoras de los derechos de los animales.

Nótese también que algunos congresistas responden a grupos específicos de la sociedad civil. Sindicatos como FECODE, asociaciones de taxistas y grupos religiosos han logrado elegir a sus propios representantes, lo que significa que las voces de estos sectores no enfrentan barreras de acceso al Congreso, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los demás grupos sociales. En tales circunstancias, las actividades de *lobby* se ven considerablemente facilitadas.

En cuanto a los intermediarios que, como se señaló anteriormente, incluyen asociaciones e individuos que ofrecen servicios de *lobby* en el mercado, destacan los siguientes:

f. Bufetes de abogados

Los bufetes de abogados constituyen actores tradicionales del cabildeo. Un lobista (entrevista L1) estimó que existen entre 25 y 30 bufetes de abogados que realizan actividades permanentes de *lobby* ante el Congreso.

g. Agencias de *lobby*

Se obtuvieron estimaciones según las cuales existen entre 10 y 15 agencias especializadas en *lobby*, una industria en crecimiento en Colombia que incluye también algunas firmas internacionales. Estas organizaciones tienden a ser pequeñas en comparación con los grandes bufetes de abogados y suelen contar con un director y dos o tres empleados, aunque en ocasiones contratan profesionales adicionales para desarrollar tareas específicas.

h. Exfuncionarios de gobierno

Algunos exfuncionarios públicos —particularmente exministros y excongresistas— que conservan conexiones políticas con distintos sectores

del Estado también ofrecen servicios de *lobby* a título individual. Aunque no siempre cuentan con agencias propias, comercializan su experiencia, sus contactos y su conocimiento del sector público como activos que les permiten influir en los procesos de toma de decisiones.

Una vez caracterizados los principales actores del cabildeo, es posible abordar la estigmatización y la negación del *lobby* en Colombia como factores que han contribuido al ocultamiento de esta práctica.

II. El cabildeo oculto: la negación del lobby (por parte de los lobistas)

Si bien el *lobby* es una actividad legal en Colombia, muchas personas —empezando por los propios cabilderos— consideran que el término tiene connotaciones negativas que prefieren evitar. En general, los ciudadanos suelen asociar el *lobby* con prácticas corruptas orientadas a obtener beneficios privados. De ahí que, al menos en el ámbito público, los lobistas tiendan a ocultar sus actividades o a emplear otros términos para describirlas.

Los bufetes de abogados, por ejemplo, pese a ser actores relevantes del cabildeo, rara vez ofrecen abiertamente servicios de *lobby*. Por el contrario, presentan sus actividades principalmente como servicios de representación y defensa jurídica. El cabildeo aparece de manera indirecta cuando algunos abogados concluyen que la mejor forma de proteger los intereses de sus clientes consiste en promover modificaciones a proyectos de ley o regulaciones específicas.

En la misma línea, los gremios empresariales prefieren presentarse como representantes de distintos sectores económicos que interactúan regularmente con las instituciones estatales, más que como lobistas. En palabras de una persona que trabajó para un gremio (entrevista BA3): "nosotros no lo llamábamos *lobby* sino representación del gremio ante el Congreso de la República, porque es que esa palabra (*lobby*) (...) genera resistencia". Otra persona vinculada a una firma internacional de cabildeo (entrevista L3) añadió: "Nosotros no somos cabilderos (...) Nuestro trabajo (...) por ahí el 10 % es un acompañamiento a la política pública, el otro (90 %) es entender cómo funcionan las entidades (estatales), entender cómo son las posiciones de cada uno de los actores. Eso es diferente a sacar adelante una iniciativa".

El argumento que acabamos de leer soslaya el hecho de que las actividades de seguimiento de las instituciones y de análisis de las posiciones de distintos actores, en última instancia, sirven para facilitar el cabildeo. Sin duda, existe un estigma asociado al *lobby*, pero la negación del fenómeno ha fomentado la confusión y el desconocimiento. Parte del reto de visibilizar el cabildeo y generar mayor transparencia en torno a sus actividades consiste precisamente en nombrarlo y reconocerlo abiertamente.

III. ¿Por qué hacer *lobby*? Justificaciones políticas y técnicas

A pesar de que el cabildeo es una práctica estigmatizada, varios políticos reconocieron su importancia. Cabe señalar que el *lobby* no requiere demasiadas justificaciones dentro del marco de una democracia: surge cuando un grupo organizado, actuando en defensa de sus propios intereses, decide impulsar una iniciativa en el ámbito público con el propósito de obtener determinados beneficios. Esta justificación se deriva directamente de las libertades de asociación y expresión que caracterizan a los sistemas democráticos.

Sin embargo, también existe una justificación técnica del cabildeo. De manera reiterada, las personas entrevistadas señalaron que los responsables políticos tienden a cometer errores y a tomar decisiones insuficientemente informadas. Incluso cuando procuran servir a los intereses de sus electores, con frecuencia fracasan porque desconocen las particularidades de muchos de los sectores que intentan regular y porque no siempre anticipan los efectos secundarios o las externalidades derivadas de sus propias decisiones.

Algunas propuestas legislativas deficientes presentadas por congresistas son consecuencia directa de sus interacciones con la ciudadanía. Un representante de una asociación empresarial (entrevista BA3) mencionó que los parlamentarios con frecuencia presentaban proyectos normativos o regulatorios después de mantener conversaciones informales con sus votantes; sin embargo, muchas de esas iniciativas carecían de un análisis riguroso y resultaban inviables.

Un excongresista (entrevista MP2) añadió que la mayoría de los congresistas no eran economistas ni comprendían adecuadamente el funcionamiento de la economía. No obstante, en ocasiones tomaban decisiones de buena fe que terminaban afectando negativamente el desarrollo del país debido a su desconocimiento, a percepciones erróneas o a la adhesión a ideas de carácter populista.

Cuando se incorporan estas consideraciones, el cabildeo adquiere una legitimidad que trasciende la mera defensa de intereses sectoriales. Desde esta perspectiva, el *lobby* contribuiría a corregir errores y a evitar la adopción de políticas económicas potencialmente perjudiciales para amplios sectores de la sociedad.

Por supuesto, las decisiones técnicas no son apolíticas, ni se trata de delegar todas las decisiones relevantes en manos de expertos. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que vivimos en sociedades modernas complejas, en las que los expertos —incluidos los cabilderos— desempeñan un papel legítimo y relevante, especialmente en lo relacionado con la toma de decisiones económicas. Las decisiones gubernamentales basadas exclusivamente en criterios políticos tienen mayores probabilidades de fracasar que aquellas que incorporan consideraciones técnicas, incluso si los expertos son falibles y poseen sus propias orientaciones políticas.

IV. Las estrategias de cabildeo

El cabildeo en Colombia se desarrolla principalmente ante las ramas ejecutiva y legislativa del poder público. También se presenta, aunque en una escala mucho menor, ante la rama judicial, si bien el intento de influir en las decisiones de los jueces suele considerarse una práctica ilegal. Además, existe una actividad de cabildeo dirigida a instancias de gobierno local —gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales— que administran importantes recursos presupuestarios desde las reformas de descentralización política implementadas a mediados de la década de 1980.

Los distintos actores emplean estrategias de cabildeo diferenciadas en cada uno de estos escenarios. A continuación, el análisis se centrará en las dinámicas que tienen lugar en el Congreso, aunque futuras investigaciones deberían abordar otros espacios y modalidades de cabildeo.

Aun así, es posible identificar algunos patrones comunes en las actividades de *lobby* ante el Congreso.

a. El cabildeo ante el Congreso

Una breve referencia al funcionamiento del Congreso colombiano permite comprender mejor cómo opera el cabildeo en esta institución. El Congreso de Colombia es bicameral y está integrado por siete comisiones constitucionales permanentes en el Senado y siete comisiones equivalentes en la Cámara de Representantes, además de las denominadas comisiones legales especiales. Se trata de comisiones temáticas cuya integración se define mediante acuerdos entre los partidos políticos.

Cualquier propuesta de ley es presentada inicialmente por un ponente en la comisión temática correspondiente en cualquiera de las dos cámaras. Los miembros de la comisión lo debaten y posteriormente votan para aprobarlo o archivarlo. Los proyectos aprobados pasan luego a la plenaria de la respectiva cámara, donde son sometidos a otro proceso de debate y votación. Para convertirse en ley, una iniciativa debe surtir cuatro debates distribuidos entre ambas cámaras.

El cabildeo ante el Congreso suele estar altamente focalizado. En general, los cabilderos consideran más eficiente influir en las comisiones que en las plenarias, debido a que involucran un menor número de participantes y ofrecen mayores posibilidades de incidencia. Sin embargo, las actividades de *lobby* no se distribuyen de manera uniforme entre todas las comisiones, sino que se concentran principalmente en las comisiones económicas —la Tercera y la Cuarta—, aunque algunos entrevistados señalaron que ocasionalmente también realizan actividades de cabildeo ante otras comisiones, como la Primera, la Quinta y la Séptima. Esto explica por qué los congresistas pertenecientes a otras comisiones suelen estar menos familiarizados con estas prácticas.

El Senado está integrado por 108 congresistas, de los cuales 17 pertenecen a la Comisión Tercera y 15 a la Comisión Cuarta. Por su parte, la Cámara de Representantes cuenta con 188 congresistas, de los cuales 29 integran la Comisión Tercera y 27 la Comisión Cuarta. Esto significa que las actividades de *lobby* se dirigen principalmente a cerca de un tercio de los miembros de cada cámara, aunque, como se verá más adelante, los

criterios de selección de los destinatarios del cabildeo son mucho más específicos.

b. La etapa inicial: decidir si el *lobby* es apropiado (o no)

Las asociaciones empresariales, las agencias de *lobby*, los bufetes de abogados y organizaciones similares dedican gran parte de su tiempo al seguimiento de la actividad legislativa del Congreso, así como al análisis de regulaciones y decretos emitidos por la rama ejecutiva del gobierno.

En palabras de un lobista:

> El 80 % de este oficio son (clientes que me dicen): 'oiga, yo quiero saber qué pasa en el Congreso en tal tema. En el sector cueros (...) me gustaría saber si hay un impacto laboral, me gustaría saber cómo va el tema de tributos (...) (o) si hay un acuerdo comercial'. (...) (Entonces yo) hago un informe (...) y vamos viendo si hay una oportunidad o un peligro (entrevista L1).

El análisis de lo que sucede tanto en el Congreso como en el poder ejecutivo permite a los cabilderos emitir alertas tempranas para sus clientes. Si identifican oportunidades o amenazas potenciales, se inicia una segunda etapa que consiste en actividades de cabildeo propiamente dichas.

El seguimiento de la actividad legislativa exige una inversión considerable de tiempo y recursos. Como explicó una persona que trabajó para un gremio empresarial (entrevista BA1):

> Entre el año pasado (2022) y este (2023) se radicaron mil proyectos de ley (en el Congreso), y nosotros teníamos unos 200 o 300 que podían tener algún impacto en la labor del sector empresarial. También (...) intervenimos en audiencias públicas (a las) que nos invitan los congresistas o las comisiones constitucionales.

Aunque este gremio empresarial realizó seguimiento a más de doscientos proyectos de ley por año, únicamente desarrolló actividades de cabildeo en alrededor de veinticinco de ellos (entrevista BA1). Por su parte, la representante de otro gremio empresarial (entrevista BA3) estimó que efectuaba seguimiento a aproximadamente cien proyectos de ley por año,

pero intervenía activamente solo en entre dieciocho y veinte iniciativas que podían tener un impacto en su sector empresarial.

Se debe destacar que muy pocos sectores de la sociedad disponen de los recursos suficientes para financiar, de manera permanente, equipos de expertos encargados de monitorear la actividad legislativa, definir estrategias y hacer lobby en los casos pertinentes. La contratación de agencias especializadas también supone costos elevados que la mayoría de los sectores sociales no puede asumir. En consecuencia, el *lobby* sigue siendo una actividad predominantemente desarrollada por sectores privilegiados que tienen recursos necesarios para actuar estratégicamente y emprender acciones oportunas.

c. ¿A quién se hace el cabildeo? Perfilando a los amigos, enemigos, neutrales y políticos relevantes

Las estrategias de *lobby* incluyen la elaboración de perfiles de los actores políticos para determinar a quién debe contactar primero. Pero el cabildeo no se realiza necesariamente en función de las afiliaciones partidistas. Como explicó un lobista (entrevista L1), dentro de los distintos partidos coexisten políticos con valores, intereses y posiciones diversas, por lo que se podrían encontrar, por ejemplo, miembros del Partido Liberal con perspectivas muy conservadoras o integrantes del Partido Conservador con posiciones liberales respecto de determinados asuntos. Desde esta perspectiva, las afiliaciones partidistas no proporcionan criterios suficientemente precisos para orientar las estrategias de cabildeo.

Otra lobista (entrevista L3) señaló que su organización elaboraba perfiles de diferentes políticos con base en su grado de favorabilidad frente a los temas de interés de sus clientes. La ideología o la afiliación partidista tenían una importancia secundaria. En la búsqueda de aliados potenciales, la organización analizaba las opiniones y declaraciones públicas de los políticos sobre temas específicos, recurriendo para ello a medios de comunicación y redes sociales.

Aunque los cabilderos suelen presentarse como actores "apolíticos", en el sentido de que mantienen relaciones de trabajo con políticos de diversas corrientes ideológicas, sus actividades se desarrollan de manera altamente

estratégica. Algunos lobistas reconocieron que procuraban acercarse primero a los "aliados", es decir, a aquellos políticos que ya mantenían una posición favorable respecto de los temas que preocupaban a sus clientes. Solo cuando esa estrategia no producía los resultados esperados buscaban apoyo en otros sectores.

Por el contrario, pocos lobistas dedican tiempo a persuadir a políticos "neutrales". Priorizan a sus "amigos" y esperan que ellos convenzan a los "neutrales" para los procesos de votación. En cuanto a los "enemigos", aunque varios lobistas reconocieron que normalmente no dedicaban tiempo en dialogar con políticos cuyas opiniones son firmes y contrarias a sus intereses, en ocasiones consideran importante dialogar con opositores influyentes para persuadirlos de no oponerse activamente a algunas iniciativas. Cuando esta estrategia funciona, los "enemigos" no atacan públicamente algunas propuestas, con lo que podrían convencer a otros a sumarse a la oposición.

Aunque la elaboración de perfiles y la identificación de aliados, adversarios y actores neutrales desempeñan un papel importante en las estrategias de cabildeo, existen otros criterios aún más decisivos. En la práctica, el cabildeo se dirige en su mayoría a actores políticos relevantes, es decir, autores de proyectos de ley, ponentes y políticos influyentes.

El representante de un gremio empresarial señaló que se concentraban, en primer lugar, en políticos "clave", como los autores y ponentes de los proyectos de ley, debido a que tienen más capacidad para modificar el contenido de las iniciativas desde su formulación inicial. Solo cuando esta estrategia no producía los resultados esperados, el gremio empresarial buscaba a otros congresistas (entrevista BA1).

La representante de otro gremio empresarial (entrevista BA2) describió una estrategia similar. En primera instancia, buscaba acercarse a los presidentes de las comisiones del Congreso, así como a los congresistas con conocimientos técnicos, pues se trataba de influir en la modificación de los proyectos legislativos.

Nótese que las prácticas descritas corresponden al cabildeo abierto y legal, que incluye actividades como la presentación de documentos con observaciones a los proyectos de ley o la exposición de la posición de algún gremio empresarial. Estos documentos suelen encontrarse disponibles en los sitios web oficiales tanto del Senado como de la Cámara de Representantes.

Naturalmente, existen otras prácticas *non sanctas* que serán abordadas más adelante.

d. El lobby como una actividad reactiva (más que proactiva)

El *lobby* tiende a ser reactivo. Es poco común que los lobistas —o los sectores cuyos intereses representan— asuman la iniciativa de proponer nuevas leyes o regulaciones. Dicha iniciativa suele corresponder generalmente a la rama ejecutiva y a los congresistas. Los cabilderos intervienen, por lo general, una vez que estos actores han propuesto proyectos normativos que afectan a diferentes sectores de la economía.

Su participación se desarrolla tanto en los debates legislativos como en la implementación de políticas públicas. Diversos testimonios ilustran este patrón de comportamiento.

Según el representante de un gremio empresarial:

> Nunca le hemos llevado un proyecto de ley a un Congresista para que nos lo presente en el Congreso. Lo que hacemos es, por un lado, proyectos de ley que nos parecen convenientes, que vemos que tienen un sentido muy práctico, lo que buscamos es mejorarlos. Nos podemos pronunciar en el sentido de proponer algunos artículos (...) Pero generalmente lo que más hacemos, y es una lástima, es ir en contra de los proyectos de ley o pedir en muchos casos su archivo porque son inconvenientes para el sector empresarial, para la economía y para la generación de empleo (entrevista BA1).

La idea de que el cabildeo es principalmente reactivo fue respaldada por los testimonios de varios lobistas y congresistas. Un miembro de una agencia de *lobby* (entrevista L2) señaló que entre el 80 % y el 90 % de sus clientes buscaban complementar proyectos de ley ya presentados o impedir cambios en la ley que pudieran afectar negativamente a un sector de la economía.

Existen excepciones. El representante de un gremio empresarial (entrevista BA3) admitió haber impulsado, en algunas ocasiones, iniciativas legislativas a través de congresistas, aunque precisó que la mayor parte del cabildeo se relacionaba con la modificación de normas vinculadas a la implementación de políticas. Otro representante gremial afirmó que

sus esfuerzos estaban dirigidos tanto a cambiar propuestas legislativas inconvenientes para su sector como a promover nuevas iniciativas. Añadió que muchas de las propuestas de ley relacionadas con su sector incluían cuestiones técnicas complejas que los políticos comprendían de manera limitada, razón por la cual el gremio redactaba proyectos de ley y organizaba reuniones con congresistas y miembros de sus UTL para explicar el sentido y alcance de dichas propuestas (entrevista BA2).

En conclusión, aunque la iniciativa legislativa y regulatoria recae principalmente en los políticos, la mayor parte del cabildeo tiene un carácter reactivo, con algunas excepciones. Los lobistas más poderosos son aquellos que, además de reaccionar oportunamente ante iniciativas promovidas por otros actores, poseen la capacidad de impulsar nuevas propuestas legislativas y regulatorias.

V. ¿Qué tan exitoso es el cabildeo?

Si bien diferentes testimonios describieron el cabildeo como una actividad "altamente exitosa", la respuesta depende de cómo se defina el éxito. Los cabilderos son conscientes de que existen disputas imposibles de ganar, así como casos en los que pueden obtener la mayoría de lo que ellos (o sus clientes) quieren. Al descartar desde el comienzo aquellas instancias cuya derrota consideran inevitable, los lobistas mejoran sus tasas de éxito al concentrar sus recursos en casos donde es probable que tengan algún impacto.

Sin embargo, ello no significa que los cabilderos intervengan únicamente cuando la victoria parece asegurada. Los gremios empresariales, las empresas nacionales y las corporaciones multinacionales difícilmente pueden abstenerse de participar cuando una decisión gubernamental o legislativa amenaza sus intereses.

En cualquier caso, una cosa es hacer *lobby* y otra muy distinta lograr resultados favorables. Los cabilderos no pueden garantizar modificaciones legislativas ni asegurar los votos necesarios para alcanzar sus objetivos. Como afirmó un excongresista, "el cabildeo sirve para entrar en la conversación (sobre algún tema), pero no garantiza (un) resultado" (entrevista MP3). De todos modos, dado que muchas decisiones legislativas son producto de negociaciones y acuerdos entre distintos actores políticos, los cabilderos suelen obtener al menos una parte de los resultados que quieren.

Aparte de eso, varios lobistas mencionaron que el éxito suele evaluarse más en términos de procesos que de resultados concretos. Un lobista explicó que, incluso cuando su organización no era capaz de modificar una ley, podía considerar exitosa su intervención si conseguía, por ejemplo, crear una red política duradera para sus clientes (entrevista L2).

Un representante gremial ofreció una explicación similar. La junta directiva de su organización evaluaba la coherencia de la estrategia para defender los intereses del gremio, la calidad de las propuestas elaboradas, el número y la relevancia de los contactos establecidos con congresistas y otros actores políticos. Asimismo, la satisfacción de las empresas afiliadas constituía un indicador importante de éxito (entrevista BA2).

En general, el lobby se considera una actividad que justifica la inversión de recursos y que puede generar resultados significativos. Como señaló un excongresista, los gremios empresariales han sido particularmente exitosos en la defensa de sus intereses, especialmente en lo que respecta a impedir que el gobierno revoque sus privilegios (entrevista MP4). Lo que resulta menos claro es si otros sectores sociales —como ONG, organizaciones animalistas y asociaciones de diverso tipo— alcanzan niveles similares de éxito.

VI. Cabildeo encubierto, corrupción y prácticas ilegales

El estudio de la corrupción es extremadamente difícil, pero dado que existe una percepción ampliamente extendida según la cual el *lobby* es sinónimo de corrupción en Colombia, resultaba imposible ignorar esta cuestión. Por ello, se preguntó tanto a lobistas como a políticos sobre su conocimiento de prácticas corruptas asociadas al cabildeo, obteniéndose respuestas que ofrecen algunas pistas.

En defensa de su oficio, un cabildero cuestionó la equiparación entre *lobby* y corrupción. Según señaló (entrevista L2), "(el *lobby*) no es ir a torcer conciencias, no es ir a comprar conciencias, sino una labor que tiene un fundamento y un propósito; y se hace con claridad y con principios éticos; (...) (la corrupción, en cambio) ha generado procesos judiciales importantes con gente que termina en la cárcel".

Aunque esta interpretación resulta atendible, también es cierto que diversos actores sociales y políticos participan en prácticas corruptas que podrían considerarse como equivalentes funcionales del cabildeo. En ambos casos se trata de influir en una decisión política, ya sea mediante la persuasión y la argumentación o mediante coimas.

Obtuve declaraciones contradictorias sobre el alcance, los actores involucrados y los espacios donde ocurren estas prácticas. Un excongresista (entrevista MP3), por ejemplo, afirmó que durante su permanencia en el Congreso ningún representante del sector privado o de la sociedad civil cruzó los límites éticos o le propusieron actividades ilegales. No le ofrecieron ningún beneficio (como viajes, empleos o dinero) para modificar una decisión, y se refirió a la relación entre el sector empresarial y el Congreso como esencialmente "transparente". En contraste, calificó las interacciones entre el poder ejecutivo y el Congreso como considerablemente más propensas a prácticas transaccionales. En sus palabras, "el gobierno sí es absolutamente transaccional (al relacionarse con los congresistas) en torno a burocracia e inversión (que les ofrece, a cambio de apoyo)".

El miembro de un importante gremio (entrevista BA1) afirmó que su organización tenía como política institucional no entregar regalos a congresistas. De manera similar, otra representante gremial (entrevista BA3) enfatizó que su asociación se limitaba a presentar argumentos coherentes y respetuosos del ordenamiento jurídico. Dos miembros de otro importante gremio empresarial (entrevista BA2) manifestaron que nunca ofrecieron regalos ni beneficios a congresistas para influir en sus votaciones, sino únicamente documentos respaldados por argumentos y cifras. Pero añadieron que, con relativa frecuencia, eran algunos congresistas de varios partidos políticos quienes, después de escuchar sus planteamientos, solicitaban "contribuciones de campaña" a cambio de su apoyo.

Otros testimonios, en cambio, sugieren que la corrupción podría estar bastante extendida. Una cabildera notó que existe "un lobby malo, un lobby escondido, un lobby que no es transparente ni ético" (entrevista L2). Otro lobista (entrevista L1) afirmó que los congresistas recibían "muy a menudo" diversos tipos de regalos por parte de bufetes de abogados, asociaciones empresariales, agencias de lobby y otros actores similares. Un excongresista, por su parte, estimó que al menos el 50 % de los congresistas había recibido alguna vez dinero a cambio de votar a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, sostuvo que los cabilderos conocen

perfectamente quiénes son los congresistas corruptos y sus tarifas, e incluso añadió que, en numerosas ocasiones, quienes promueven estas prácticas son empresas privadas y compañías multinacionales (entrevista E23).

Es posible que los lobistas corruptos sean plenamente conscientes de la integridad o vulnerabilidad ética de los distintos congresistas y, con base en ello, ofrezcan sobornos solo a los corruptibles. Intentar sobornar a políticos honestos es contraproducente, pues aumenta el riesgo de ser denunciado públicamente. Como afirmó una excongresista reconocida por sus posiciones éticas: "no se les ocurriría proponérmelas (las dádivas) a mí, porque se habrían estrellado contra una pared; y más que eso, los habría puesto en evidencia inmediatamente" (entrevista MP4).

Gracias a la evidencia recopilada, podrían formularse algunas hipótesis preliminares: a) el *lobby* realizado por empresas individuales podría presentar mayores riesgos de corrupción, ya que está dirigido a obtener beneficios particularistas más que sectoriales; b) las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso suelen ser propensas a prácticas corruptas, ya que implica una lógica transaccional y clientelar; y c) cuanto más abierto, visible e institucionalizado es el cabildeo, menores son las oportunidades para la corrupción.

No obstante, la realidad parece ser más compleja. Para empezar, si bien resulta positivo que los gremios empresariales desarrollen actividades de cabildeo de manera abierta y presenten documentos técnicos con argumentos y cifras, esto no excluye la posibilidad de que también incurran en prácticas corruptas. Por ejemplo, un gremio empresarial podría engañar al gobierno presentando información inexacta o engañosa sobre su sector económico. Del mismo modo, prácticas como la doble contabilidad podrían conducir al gobierno a adoptar políticas públicas que otorguen rentas injustificadas a algunos sectores económicos.

Además de participar en lobby abierto, los gremios empresariales tienen múltiples oportunidades de interactuar con congresistas y otros políticos en privado. En tales escenarios, podría haber un intercambio de dinero y favores por votos. En resumen, el cabildeo legal y transparente puede ir de la mano con prácticas corruptas.

A manera de conclusión

No debe subestimarse el impacto del cabildeo en la democracia colombiana o en la de otros países de la región. Si queremos fortalecer la democracia y aumentar su legitimidad, es indispensable promover mayores niveles de transparencia en las interacciones entre el Estado y los distintos grupos sociales, especialmente con los sectores económicos poderosos. Sin esa transparencia, amplios sectores de la ciudadanía pueden creer —como sucede en Colombia— que el Estado favorece a algunos intereses privados. Esa sospecha puede abonar el terreno para el fortalecimiento de líderes populistas o incluso de grupos armados irregulares que prometen arreglar el país con soluciones radicales. Con escasas excepciones, este tipo de propuestas suele agravar los problemas que pretende resolver.

En tal medida, es importante estudiar el *lobby* sin satanizarlo o prohibirlo. Comprenderlo y regularlo ayudará a que el gobierno tome mejores decisiones y fortalezca su capacidad de respuesta a los requerimientos de distintos segmentos de la ciudadanía (y, gracias a esto, no haya una captura de los recursos públicos por parte de los sectores más poderosos).

El presente capítulo aportó algunos elementos para comprender cómo opera el cabildeo ante el Congreso colombiano. Puso en evidencia los principales actores involucrados, examinó sus estrategias de cabildeo y analizó sus interacciones con la rama legislativa. Se trata de un ejercicio de transparencia que resulta indispensable y que debería ampliarse a otras entidades del Estado. Solo a partir de un conocimiento más profundo de las distintas dimensiones del cabildeo obtendremos más y mejores herramientas regulatorias.

Por supuesto, varios países ya cuentan con regulaciones específicas en esta materia. En Latinoamérica hay marcos legislativos en países como Argentina, Chile y México (Chari et al. 2019). Lo que aún no está tan claro es qué tan eficaces han sido estas regulaciones ni cuáles son los diseños institucionales más apropiados para distintos contextos. Dado que el lobby abarca tantas actividades, actores y escenarios, su regulación puede resultar extremadamente difícil y costosa, pero ese es un tema de otra investigación.

Epílogo

Este libro finaliza un esfuerzo intelectual que ha buscado ser más que un simple compendio; es el resultado de una convocatoria amplia, rigurosa y comprometida, que fue diseñada para confrontar los retos sistémicos que enfrenta Latinoamérica. Los textos aquí compilados tienen como denominador común: la urgente tarea de examinar la transparencia como un desafío estructural.

Uno de los elementos más notables del volumen es su pluralidad, tanto metodológica como temática. A lo largo de sus páginas se despliegan estudios de caso, análisis comparados, ensayos teóricos y propuestas de política pública. Esta diversidad permite que el lector se aproxime al fenómeno de la transparencia, no solo como un ideal normativo, sino como un campo de batalla en el que se libran tensiones prácticas, contradicciones institucionales y profundas disputas de poder.

El primer bloque del libro nos sumerge en las dimensiones geopolíticas de la transparencia. El análisis de la hidroeléctrica de Itaipú, por ejemplo, es un recordatorio sobre cómo los acuerdos bilaterales pueden consolidar relaciones asimétricas entre Estados y cimentar la opacidad. La gestión energética binacional se convierte en un espejo, a veces distorsionado, de las dinámicas de poder que atraviesan la región.

En un segundo momento, los autores abordan con agudeza las transformaciones de los sistemas democráticos bajo la lógica de las supermayorías. Examinan cómo ciertos regímenes, amparados en la legitimidad electoral, impulsan reformas excluyentes que vacían de contenido el pluralismo político. La concentración del poder y la instrumentalización de la legalidad se exponen como obstáculos directos para una cultura institucional transparente y verdaderamente deliberativa.

La tercera parte del libro se detiene en los impactos de la corrupción y la pandemia, mientras subraya una lección crucial: los contextos de

crisis no solo amplifican la discrecionalidad estatal, sino que también desmantelan, casi sin resistencia, los mecanismos de rendición de cuentas. Este enfoque es clave para entender que la transparencia no es una política de lujo, sino una necesidad para prevenir abusos en escenarios de emergencia.

El cuarto capítulo explora, con profundidad, las conexiones entre gobernabilidad, participación y calidad democrática. Se presentan estudios sobre el debilitamiento de la confianza ciudadana, el vaciamiento de los partidos políticos tradicionales y la necesidad de reconstruir pactos sociales basados en la integridad pública. Estos trabajos constituyen un llamado a pensar la transparencia más allá del acceso a la información: como una práctica política sostenida.

En los estudios de caso presentados en la sección final se evidencia que la corrupción actúa como un factor estructural en la configuración de las crisis de seguridad, violencia e inestabilidad institucional. Desde Ecuador hasta Colombia, los autores delinean los límites del control estatal y las consecuencias de la captura de los recursos públicos por intereses privados o mafias.

Este recorrido temático deja entrever que la transparencia en Latinoamérica enfrenta obstáculos profundamente arraigados. Un informe de Miller y Chevalier (2024) revela una paradoja regional: el 75 % de los ciudadanos es consciente de los procesos judiciales llevados contra personas involucradas en actos de corrupción, pero la percepción de corrupción sigue siendo alta en países como Argentina y Colombia. Esto sugiere que el problema no es únicamente jurídico, sino que también radica en la fragilidad de las instituciones.

Una idea transversal en los artículos es que la transparencia debe entenderse como un valor sistémico y no como una serie de acciones aisladas. No basta con publicar datos o habilitar portales; es necesario generar capacidades institucionales reales, marcos legales coherentes y, sobre todo, una voluntad política firme para abrir la gestión pública al escrutinio social.

El libro también demuestra cómo el acceso a la información puede convertirse en una herramienta de empoderamiento ciudadano. Los autores insisten en que, sin una ciudadanía informada, no existirá un control democrático efectivo. Sin embargo, para que ello ocurra, es necesario superar las barreras técnicas, culturales y políticas que aún impiden el ejercicio pleno de ese derecho.

Destacamos, además, la relevancia de la dimensión internacional. Varios capítulos vinculan los procesos domésticos con los marcos regionales y globales de cooperación, señalando tanto las oportunidades como los riesgos asociados a las agendas externas en materia de transparencia. Esto refuerza la necesidad de una mirada multidimensional e interdependiente del problema.

Desde el punto de vista académico, este libro representa una contribución significativa al campo de las ciencias políticas, no solo por la calidad de los análisis, sino también por el esfuerzo de conectar teoría y práctica, evidencia y acción, crítica y propuesta. Al yuxtaponer casos de fracaso, como la cooptación de la justicia en Venezuela y Nicaragua, con experiencias exitosas de reformas específicas en Chile y Brasil, el volumen se sitúa en el centro de los debates contemporáneos sobre gobernanza y democracia.

Pero este libro es también una invitación a seguir investigando. Muchas de las preguntas aquí planteadas permanecen abiertas: ¿cómo garantizar la independencia de los organismos de control?, ¿qué modelos de cooperación internacional favorecen la transparencia sin imponer agendas externas?, ¿cómo reconstruir la confianza ciudadana en contextos de polarización?

Este volumen busca inspirar prácticas pedagógicas innovadoras. Esperamos que sus contenidos sean utilizados en aulas universitarias, seminarios especializados y espacios de formación ciudadana. La transparencia debe enseñarse como una herramienta para el cambio y no únicamente como un contenido normativo.

Como Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, reafirmamos con esta publicación nuestro compromiso con la producción de conocimiento crítico, pertinente y comprometido con los desafíos sociales. Creemos en una universidad que no solo estudia la realidad, sino que también se involucra activamente en su transformación. Se trata de una apuesta por el conocimiento como motor de un cambio social tangible.

Agradezco profundamente a las autoras y los autores por haber compartido su experiencia, conocimiento y reflexión. A cada uno de ellos, nuestro más sincero reconocimiento por el rigor y la honestidad intelectual que atraviesan sus textos.

También expresamos nuestra gratitud al editor del volumen, Daniel Aráuz Peñafiel, por su liderazgo editorial y por articular esta diversidad

de voces en un diálogo coherente y estimulante. Su trabajo ha sido fundamental para dar forma a esta obra.

Confiamos en que este libro se conviertirá en una referencia para quienes buscan comprender los desafíos de la transparencia en América Latina y, sobre todo, para quienes están comprometidos con su promoción desde la investigación, la formulación de políticas públicas y la acción ciudadana.

Escribir sobre transparencia es, en el fondo, escribir sobre el poder: quién lo detenta, cómo lo ejerce, ante quién rinde cuentas y cuáles son sus límites. Por ello, la transparencia no puede ser concebida como un accesorio del Estado, sino como uno de sus principios rectores.

Esperamos que este libro no cierre una discusión, sino que contribuya a abrir nuevas líneas de reflexión. Que motive investigaciones futuras, alimente el debate público e inspire prácticas más abiertas, justas y democráticas.

En suma, *Transparencia: el gran reto de América Latina* es un testimonio colectivo de un momento crucial para nuestras democracias. Es un llamado a examinar con honestidad nuestras falencias y a construir, desde el conocimiento, alternativas viables y esperanzadoras.

Queda en manos de los lectores el aprovechar este esfuerzo colectivo y continuar el camino hacia una América Latina más transparente y democrática.

Trayectorias profesionales

Alexander Sebastián Trujillo Aldaz (Quito, 2000). Estudiante de Jurisprudencia en la Universidad de Las Américas (UDLA) y de Ciencias Políticas en la Universidad San Francisco de Quito (USFQ). Actualmente se desempeña como asistente legal en la Dirección Nacional de Educación. Sus áreas de investigación se centran en el derecho y las ciencias políticas con enfoque regional. Ha colaborado en proyectos de investigación y en la elaboración de artículos académicos para la *USFQ Law Review*.

Contacto: alexander.trujillo@udla.edu.ec

Boris Raúl Ochoa. Candidato a doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Máster en Gobierno por la Universidad de Navarra, economista por la UTPL y abogado por la UNL. Es docente a tiempo completo y director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), donde además edita la revista *Política y Políticas*. Es presidente de AteneaEduc Cía. Ltda. y miembro honorario del Comité de Ética de SOLCA, núcleo de Loja. Sus líneas de investigación se centran en el Estado y la democracia.

Contacto: brochoa@utpl.edu.ec | ORCID: 0000-0003-4928-0915

Carlo Nasi (Roma, Italia, 1964) es politólogo y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en Bogotá (Colombia), donde fue director de Posgrados entre 2002 y 2010.

Realizó una maestría en Estudios Internacionales en la Universidad de Sussex (Inglaterra) y, posteriormente, obtuvo un doctorado (Ph. D.) en Gobierno y Estudios Internacionales en la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos).

Fue *Hamburg Fellow* y, posteriormente, *MacArthur Associate* en el Centro de Seguridad Internacional y Cooperación (CISAC) de la Universidad de Stanford.

Ha investigado y publicado extensamente sobre el conflicto armado interno, las negociaciones de paz y los procesos de democratización en Colombia y Centroamérica. Sus publicaciones más recientes abordan las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. En los últimos años, su investigación se ha centrado en el lobby en Colombia.

Contacto: cnasi@uniandes.edu.co

Carolina Curvale. Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Contacto: ccurvale@flacso.edu.ec

Dayanara Noelly Solano Carpio. Magíster en Ciencias Políticas con mención en Políticas Públicas por la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) y economista. Cuenta con experiencia en planificación curricular, docencia y gestión de proyectos en los sectores público y privado. Sus líneas de investigación se especializan en el análisis de políticas públicas, desarrollo e institucionalidad. Actualmente es analista técnica de proyectos de factibilidad económica en la empresa pública GEDES EP.

Contacto: dnsolano@utpl.edu.ec

Eduardo Mancheno. Candidato a magíster en Política Comparada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Contacto: d.e.mancheno@gmail.com

Eugenia Noboa. Abogada por la Universidad de Las Américas (UDLA) y *Master of Laws* (LL.M.) por Tulane University (EE. UU.). Especialista en ecofeminismo y docente de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Ha colaborado en diversos proyectos de las Naciones Unidas y es autora de artículos académicos sobre derecho y género en ámbitos nacionales e internacionales.

Francis Stephania Mogollón Flores. Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO Ecuador. Se desempeña como docente de Geopolítica en la Academia de

Guerra del Ejército del Ecuador y es enlace de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR). Actualmente trabaja en la Contraloría General del Estado, donde ha coordinado proyectos de datos abiertos en colaboración con FUNDAPI.

Jorge Alberto Feijoo (Guayaquil, 1989). Sociólogo con especialización en Ciencias Políticas por la PUCE y *Master of Arts* en Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos por la Universidad Libre de Berlín. Es docente investigador en la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y profesor de alemán en la PUCE. Investiga temas relacionados con la sociología de los intelectuales, la modernidad y la estructura de los Estados latinoamericanos.

Karen García (Quito, 2004). Estudiante de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). Es asistente en la Escuela de Ciencias Políticas y miembro activa del Club ONU de su institución. Ha formado parte del Observatorio de la Dignidad y posee experiencia como asistente de cátedra y pasante en el sector público. Sus intereses académicos se centran en la justicia global y la gobernanza.

Karen Soledad Sichel Arciniega. Abogada y especialista en políticas públicas. *Master in Public Policy* por la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford. Ha sido subsecretaria de Asuntos Regulatorios de la Presidencia de la República del Ecuador, liderando reformas normativas y el proceso de la Consulta Popular de 2023. Su investigación se enfoca en la integridad pública, la transparencia y el fortalecimiento de la gobernanza democrática.

Luz Amelia Vela Enríquez. Economista y magíster en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actualmente es investigadora en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y becaria doctoral (2023-2028) de esa misma institución y de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS). Es especialista en Gerencia Social.

Contacto: luzamelia_velae@hotmail.com | ORCID: 0000-0002-4100-2059

Marcella da Fonte. Doctora (Ph.D.) en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UMSA (Argentina) y abogada por la FADO/AESO (Brasil). Es docente titular, coordinadora académica de posgrados y directora de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad de Las Américas (UDLA). Ha actuado como perita en casos ante la Corte IDH y es articulista y autora de diversas obras jurídicas sobre criminalidad compleja.

María José Elizalde (Quito, 2005). Estudiante de Economía en la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) y de Relaciones Internacionales en la Universidad de Las Américas (UDLA). Es cofundadora y editora general del repositorio académico *El Polemista*. Su trabajo de investigación reciente aborda las tendencias del voto y el fenómeno del fascismo moderno en la era digital.

Contacto: majoelizalde8@gmail.com

Olivia Fernanda Cabarroca Argudin (La Habana, 2003). Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad de Las Américas (UDLA). Ha trabajado en gestión de proyectos de política pública para la Fundación CAVAT y en consultoría ambiental para Ecuador Analytics. Es autora de investigaciones sobre segregación racial y de género en la Cuba prerrevolucionaria.

Contacto: oliviacabarroca2303@gmail.com

Pamela Jael Ávila Toro. Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO Ecuador y licenciada multilingüe por la PUCE. Cuenta con más de cinco años de experiencia en gestión de proyectos de cooperación internacional (VVOB y GIZ). Actualmente trabaja en la Contraloría General del Estado como enlace con organismos multilaterales, entre ellos el Banco Mundial y el BID.

Paúl Freire. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Las Américas (UDLA). Su trayectoria se enfoca en la investigación académica sobre paz, conflicto y derechos humanos. Ha liderado proyectos de gestión estratégica y comunicación institucional orientados al fortalecimiento del debate político en el ámbito universitario.

Sergio Padilla. Candidato a magíster en Política Comparada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Contacto: sergiopadilla2415@gmail.com

Referencias bibliográficas

ABC Color. 2010. "Ejercicios militares se realizarán en frontera entre Brasil y Paraguay." 10 de agosto. https://www.abc.com.py/nacionales/ejercicios-militares-se-realizaran-en-frontera-entre-brasil-y-paraguay-144864.html

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.

Achmadi Muhammad, Mohd Razman, y Noor Nirwandy. 2021. "A Study on Donald Trump Twitter Remark: A Case Study on the Attack of Capitol Hill." *Journal of Media and Information Warfare* 14 (2): 75–104.

Acosta, Alberto. 2005. "Ecuador: Ecos de la rebelión de los forajidos." *Nueva Sociedad* 198: 42–54.

Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *La segunda reforma universitaria*. Quito: Editorial Universitaria.

Alcaldía de Pasto. s. f. "Germán Chamorro de la Rosa." Accedido el 14 de abril de 2024. https://www.pasto.gov.co.

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. 2024. "Venezuela: Falta de transparencia y represión post elecciones." 2 de agosto. https://www.alianzaregional.net/venezuela-falta-de-transparencia-y-represion-post-elecciones/.

Al-Shawabkeh, B. K. A. 2024. "Criminalization of Personality Assassination via Electronic Means." *Journal of Law and Sustainable Development* 12 (1): 1–20.

Amnistía Internacional. 2024a. "Ecuador 2023." *Amnesty International*. Accedido el 18 de agosto. https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/ecuador/report-ecuador/.

Amnistía Internacional. 2024b. "El Salvador 2023." *Amnesty International*. Accedido el 10 de agosto. https://www.amnesty.org/es/location/

americas/central-america-and-the-caribbean/el-salvador/report-el-salvador/.

Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108778350.

Angulo, Diana. 2015. "El lobby y sus efectos en la reforma tributaria del 2012." Tesis de maestría, Universidad del Rosario.

Annan, Kofi. 2004. "Prefacio." En *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf.

Aquije Loayza, Mirna Liz, Henry Jean Carlo López Malpartida y Luis Edilberto Garay Peña. 2021. "Participación ciudadana en los gobiernos locales: una revisión latinoamericana." *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 5 (5): 10070–10091. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i5.1054.

Arenas de Mesa, Alberto, y Edgardo Mosqueira. 2021. "Desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad en los ministerios de Hacienda." En *La transformación y el fortalecimiento institucional de los ministerios de Hacienda en América Latina: Del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo*, 11–19. Santiago de Chile: CEPAL.

Argueta Monterroza, Luzmila Tatiana. 2021. "Género y participación social en salud desde la experiencia ciudadana en El Salvador." *La Ventana. Revista de Estudios de Género* 6 (54): 240–275.

Arias, Enrique Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316650073.

Arias, Fidias G. 2006. *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. 5ª ed. Caracas: Editorial Episteme.

Aristóteles. 1998. *Política.* Traducido por C. D. C. Reeve. Indianápolis: Hackett Publishing Company.

Armendáriz, Paula. 2020. "Trusting the Dependent Judiciary: Evidence from Ecuador." *Revista de Ciencia Política* 40 (3): 643–674. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000120.

Asamblea Constituyente de Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado*. La Paz: Asamblea Constituyente de Bolivia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.

Asamblea Constituyente. 1983. *Constitución de la República de El Salvador*. San Salvador, 15 de diciembre.

Asamblea Legislativa Plurinacional. 2013. *Ley N.º 341 de Participación y Control Social*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/LEY%20341.pdf.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2014. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero.

Bachelet, Pablo, y Mauricio García Mejía. 2015. "¿Qué ocurre con la policía mejor pagada de América Latina?" *Sin Miedos*, 13 de febrero. https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/que-ocurre-cuando-se-tiene-la-policia-mejor-pagada-de-america-latina/

Badillo, Vinicio. 1994. "El neoliberalismo y su influencia en el Ecuador: Incidencia en el campo económico." Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4360.

Banco Central del Ecuador. 2010. *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Quito: Banco Central del Ecuador. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf.

Banco Central del Ecuador. 2024a. "La economía ecuatoriana reportó una contracción de 2,2 % en el segundo trimestre de 2024." 30 de septiembre. https://www.bce.fin.ec/la-economia-ecuatoriana-reporto-una-contraccion-de-22-en-el-segundo-trimestre-de-2024/

Banco Central del Ecuador. 2024b. "Evolución de la balanza comercial." Accedido el 23 de noviembre. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/indicepp.htm.

Banco Central del Ecuador. 2024c. Informe del Sector Real: Septiembre 2024. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/SectorReal_092024.pdf

Banco de Desarrollo del Ecuador. 2024. "Fortalecimiento institucional." *Gobiernos Autónomos Descentralizados Fuertes y Eficientes*. Accedido 20 de noviembre de 2025. https://bde.fin.ec/fortalecimiento-institucional/.

Banco Mundial. 2020. "Datos básicos: La lucha contra la corrupción." Accedido el 16 de abril. https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet.

Banco Mundial. 2024. "Banco de datos." Accedido el 7 de abril de 2025. https://databank.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/1ff4a498/Popular-Indicators#.

Barnes, Nicholas. 2017. "Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence." *Perspectives on Politics* 15 (4): 967–987.

Barnsley, Joseph, ed. 2014. *Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. Londres: London School of Economics.

Baron, Alejandro. 2022. "Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿De dónde venimos y qué hacer tras la pandemia?". En *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*, editado por Josette Altmann-Borbón y Francisco Rojas-Aravena, 311–342. San José: FLACSO. https://www.flacso.org/sites/default/files/2023-06/FLACSO-America%20Latina.pdf.

Barro, Robert J. 1996. "Democracy and Growth." *Journal of Economic Growth* 1 (1): 1–27. https://doi.org/10.1007/BF00163340

Basabe Serrano, Santiago. 2009. "Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas." *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381–406. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200007

Basabe-Serrano, Santiago. 2023. "Corrupción en Ecuador: ¿cómo estamos y cómo la percibimos?" En *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Ecuador 2023*, 22–35. Nashville, TN: LAPOP.

Bauer, Brian S. 1991. "Pacariqtambo and the Mythical Origins of the Inca." *Latin American Antiquity* 2 (1): 7–26.

BBC Mundo. 2009. “Ecuador se despide de base militar estadounidense,” *BBC Mundo*, 17 de septiembre. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb, consultado el 2 de noviembre de 2024.

BBC News Mundo. 2018. “Lenín Moreno bloquea a Rafael Correa: Ecuador vota en referéndum a favor de limitar a dos periodos el mandato presidencial.” 5 de febrero. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42928552

BBC News Mundo. 2023. “¿Qué pasa en la megacárcel de Bukele? El secretismo que rodea el Cecot, la prisión símbolo de la ‘guerra contra las pandillas’ en El Salvador.” 18 de julio. https://www.bbc.com/mundo/resources/idt-051ab38e-b7d2-44ce-b40f-80d5b51f7db2.

Becker, Gary S. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach.” *Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217. https://doi.org/10.1086/259394

Beetham, David. 1993. “Liberal Democracy and the Limits of Democratization.” En *Prospects for Democracy*, editado por David Held, 55–71. Stanford, CA: Stanford University Press.

Bejarano, Ana María, y Eduardo Pizarro. 2002. “From ‘Restricted’ to ‘Besieged’: The Changing Limits to Democracy in Colombia.” Working Paper 296. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Berg, Ryan C., y Christopher Hernandez-Roy. 2024. “Contemporary Geopolitics in Latin America.” En *The Palgrave Handbook of Contemporary Geopolitics*, editado por Zak Cope, 223-241. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-47227-5_5.

Bergman, Marcelo. 2019. “Economic Growth and Tax Compliance in Latin America: Did the ‘Good Times’ Help to Reduce Tax Evasion?” En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo Flores-Macías, 53–75. Cambridge: Cambridge University Press.

Berti, Carlo y Enzo Loner. 2023. “Character Assassination as a Right-Wing Populist Communication Tactic on Social Media: The Case of Matteo Salvini in Italy.” *New Media & Society* 25 (11): 2939-2960. https://doi.org/10.1177/14614448211039222.

Betancur-Díaz, Ana María. 2020. “De la geopolítica clásica a la geopolítica crítica: Perspectivas de análisis para fenómenos del espacio y del poder

en América Latina." *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política* 17: 126–149. https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79687.

Bethell, Leslie, ed. 1985. *The Cambridge History of Latin America. Vol. 3, From Independence toc. 1870*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bethell, Leslie, ed. 1987. *The Independence of Latin America*. Vol. 3. Cambridge: Cambridge University Press.

Birch, Sarah. 2024. "Voting for the Future: Electoral Institutions and the Time Horizons of Democracy." *Political Studies Review*. 22 (4): 762-783. https://doi.org/10.1177/14789299231204550.

Blanksten, George I. 2022. *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. 1951. Reimpresión, Berkeley: University of California Press.

Bohórquez-López, Víctor W. 2021. "Evaluando si e-servicios ofrecidos por ayuntamientos de República Dominicana mejoran participación ciudadana y transparencia." *Revista Lasallista de Investigación* 17 (2): 177–193. https://doi.org/10.22507/rli.v17n2a13.

Bourdieu, Pierre. 2014. *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989–1992)*. Barcelona: Anagrama.

Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, y María Victoria Murillo, eds. 2020. *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108776608.

Brotherton, David C., y Rafael Gude. 2021. "Social Control and the Gang: Lessons from the Legalization of Street Gangs in Ecuador." *Critical Criminology* 29 (4): 931–955.

Brower, Jorge. 2015. "Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza." *Revista Venezolana de Gerencia* 20 (72): 630–646.

Bushnell, David. 1994. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. Oxford: Oxford University Press.

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. 2024. *Governance for Development in Latin America and the Caribbean*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2295.

Calderón, César. 2012. "II. Por qué un gobierno abierto." En *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, editado por Gastón Concha y Alejandra Naser, 27–47. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/04110b90-a7b2-4fe3-916a-b337f6a18f25/content.

Camacho Pérez, Jason Alexis. 2020. “Participación ciudadana para el combate a la corrupción: Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.” *Buen Gobierno* 28: 140–163. https://doi.org/10.35247/buengob_28_06.

Canedo Chávez, Ramiro Froilán. 2024a. “Cultura ciudadana transformadora transversal: Una breve mirada al sistema judicial plurinacional de Bolivia.” *Latam: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (3): 415–433. https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2166.

Canedo Chávez, Ramiro Froilán. 2024b. “Políticas públicas administrativas y jurisdiccionales contra la corrupción en Bolivia: Un enfoque deontológico y ético.” *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 8 (3): 1427–1454. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11344.

Canese de Estigarribia, Marta Isabel, Cecilia María Vuyk Espínola, Romilio González Chamorro, Alberto Aquiles Britez Acuña, José Carlos Lezcano Villagra, y Violeta Luciana Prieto Granada. 2022. “Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay.” *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER* 6 (1): 112–123. https://doi.org/10.55467/REDER.V6I1.87.

Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto. 2003. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Carrasco Soto, Sebastián. 2021. “Los límites de la participación: Un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011–2018).” *Polis* 20 (58): 120–140. https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1581.

Carrión Mena, Fernando, y Manuel Dammert-Guardia eds. 2019. *Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO, FLACSO Ecuador, e Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA). https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstreams/696e4509-11ca-42dd-9ad0-da5a294057c8/download?utm_source=chatgpt.com

Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio. 2016. “Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (227): 103–135. https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X

Castañeda, Néstor. 2017. “Business Interest Groups and Policymaking in Latin America.” En *Handbook of South American Governance*, editado

por Pía Riggirozzi y Christopher Wylde. 262–274. Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315661162-24

Castellanos Claramunt, Jorge. 2022. "Transparencia y participación ciudadana: La lucha contra la corrupción como eje vertebrador del proceso democrático." *Revista Española de la Transparencia* 15: 107–129. https://doi.org/10.51915/ret.220.

Castillo, Juan Camilo, Daniel Mejía, y Pascual Restrepo. 2013. "Illegal Drug Markets and Violence in Mexico: The Causes Beyond Calderón." Manuscrito, Universidad de los Andes.

Castro, Carlos. 2007. "Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente." *La Tendencia: Revista de Análisis Político*, no. 6 (noviembre): 38–41.

Cavieres Fernández, Eduardo, Ramón Uzcátegui y Luis Castro Castro. 2020. "Textos escolares chilenos y peruanos y sus narrativas sobre participación ciudadana durante las independencias nacionales: Implicancias para la formación ciudadana." *Diálogo Andino* 63: 271–283.

CBS News. 2024. "Brazil's Supreme Court Lifts Ban on Social Media Site X." 8 de octubre de 2024. https://www.cbsnews.com/news/brazil-supreme-court-lifts-ban-social-media-site-x-elon-musk/.

Cedillo Preciado, Santos Pedro, y Elmina Matilde Rivadeneira Rodríguez. 2020. "Participación ciudadana en la gestión de las políticas educativas." *Conrado* 16 (72): 210–216. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-86442020000100210&lng=es&nrm=iso.

CELAG Data. 2024. "La confianza de los ecuatorianos en las instituciones encargadas de la seguridad llega a su punto más bajo en los últimos 15 años." *Ecuador: Confianza en las Instituciones*, 29 de enero de 2024. https://www.celag.org/la-confianza-de-los-ecuatorianos-en-las-instituciones-encargadas-de-la-seguridad-llega-a-su-punto-mas-bajo-en-los-ultimos-15-anos/.

Centro de Justicia y Paz (CEPAZ). 2021. "En Venezuela la institucionalidad del Estado es un instrumento para perseguir a las organizaciones de la sociedad civil." 28 de mayo de 2021. https://cepaz.org/en-venezuela-la-institucionalidad-del-estado-es-un-instrumento-para-perseguir-a-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.

Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH-UARIV.

Cerbino, Mauro, y L. Barrios, eds. 2008. *Otras naciones: Jóvenes, transnacionalismo y exclusión*. Quito:FLACSO

Cerbino, Mauro. 2012. *El lugar de la violencia: Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. Quito: FLACSO Ecuador/Taurus.

Cevallos, Daniel, Francisco Pontón, Carlos Amores Leime, y César Rivera Vélez. 2020. *El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009–2018*. Quito: Editorial IAEN.

Chaguaceda Noriega, Armando. 2020. "Autoritarismo, política local y participación ciudadana en Latinoamérica: Miradas cruzadas a los casos de Nicaragua y Venezuela." *América Latina Hoy* 85: 113–133. https://doi.org/10.14201/alh.20211.

Chappell, Sophie Grace. 2020. "Cora Diamond: Reading Wittgenstein with Anscombe, Going On to Ethics." *Ethics* 130 (4): 588–608. https://doi.org/10.1086/708537.

Chari, Raj, John Hogan, Gary Murphy y Michele Crepaz. 2019. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. 2.ª ed. Manchester: Manchester University Press.

Choachí Jaramillo, Andrés, Mariana Gutiérrez Uribe, Sebastián Galvis Martínez y Fray Esteban Atehortúa. 2020. "Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: Viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local." *El Ágora U.S.B.* 20 (1): 130–141. https://doi.org/10.21500/16578031.4644.

Cinar, Ipek, y Monika Nalepa. 2022. "Mass or Elite Polarization as the Driver of Authoritarian Backsliding? Evidence from 14 Polish Surveys (2005–2021)." *Journal of Political Institutions and Political Economy* 3 (3–4): 433–448. https://doi.org/10.1561/113.00000067.

Cisneros Palacios, Felipe. 2013. "De votos a escaños: Un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano." *Democracias 1* (1): 3–35. https://doi.org/10.54887/27376192.1

Clapp, Alexander. 2024. "A Journey Through the World's Newest Narco-State." *The Economist*, 22 de noviembre de 2024. https://www.economist.com/1843/2024/11/22/a-journey-through-the-worlds-newest-narco-state

Clark, Patrick, y Jacobo García. 2019. "Left Populism, State Building, Class Compromise, and Social Conflict in Ecuador's Citizens' Revolution." *Latin American Perspectives* 46 (1): 230–246.

Collier, Paul, V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank Publications.

Collier, Paul, y John Kay. 2020. *Greed Is Dead: Politics after Individualism*. Londres: Penguin.

Collier, Paul. 2009. *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. Nueva York: Random House.

Collier, Paul. 2018. *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. Nueva York: HarperCollins.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. 2024. "La represión policial y militar continúa después de que juez suspende la consulta ambiental en Palo Quemado." 26 de marzo de 2024. https://cedhu.org/2024/03/26/la-represion-policial-y-militar-continua-despues-de-que-juez-suspende-la-consulta-ambiental-en-palo-quemado/.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2024. *Informe: Estado de excepción y derechos humanos en El Salvador*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Informe_EstadoExcepcionDDHH_ElSalvador.pdf.

Comisión Mixta del Río Paraná. 2020. "La importancia del río Paraná." 22 de abril de 2020. https://www.comip.org.ar/el-rio-parana/.

Congreso Constituyente Democrático del Perú. 1993. *Constitución Política del Perú*. Diciembre de 1993. https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

Congreso de la República de Colombia. 1994. *Ley 134 de 1994: Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330.

Congreso de la República de Colombia. 2003. *Ley 850 de 2003: Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*.

Congreso de la República de Colombia. 2014. *Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República del Perú. 1994. *Ley N.º 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*. 2 de mayo de 1994. https://

www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300.

Congreso de la República del Perú. 2003. *Ley N.º 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo*. 7 de agosto de 2003. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28056.pdf.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. 2018. *Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018*. 4 de junio de 2018. Consultado el 21 de noviembre de 2024. https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION-No.-PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018.pdf

Contreras Lisperguer, Rubén. 2020. *Análisis de las tarifas del sector eléctrico: los efectos del COVID-19 y la integración energética en los casos de la Argentina, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay*. Serie Recursos Naturales y Desarrollo 199. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/15ad2857-a022-431b-86ef-7d5c5478b6e3/content

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, et al. 2024. *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v14*. Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Project. https://doi.org/10.23696/mcwt-fr58.

Córdoba Padilla, Marcial. 2009. *Finanzas públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*. 2.ª ed. Bogotá, D. C.: Ecoe Ediciones.

Correa, Rafael. 2012. *Ecuador: De Banana Republic a la No República*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.

Correa, Rafael. 2023. "La mesa estaba servida." Publicación en X, 17 de marzo de 2023. https://x.com/MashiRafael/status/1636965409692827648.

Correa-Cabrera, Guadalupe. 2017. *Los Zetas Inc.: Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*. Austin: University of Texas Press.

Corte Constitucional de Colombia. 2013. *Sentencia C-434/13*. Expediente D-9441. M. P. Alberto Rojas Ríos. 10 de julio de 2013. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-434-13.htm

Corte Constitucional de Colombia. 2020. *Sentencia C-145/20*. Expediente RE-232. M. P. José Fernando Reyes Cuartas. 20 de mayo de 2020. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-145-20.htm

Corte Constitucional del Ecuador. 2019. *Sentencia No. 10-18-CN/19*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-no-10-18-cn-19/.

Corte Constitucional del Ecuador. 2021. *Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados. Voto salvado*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiJiZGE2NDE0YS1jNDI1LTQzMGMtYWViNi1jYjY0ODQ1YTQ2NWUucGRmIn0%3D

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. *Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo.* San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos. *https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf*

Cristancho, Julio César. 2023. "Corrupción y transparencia: Evidencia en partidos políticos de América Latina." *Apuntes Contables* 33: 55–79. https://doi.org/10.18601/16577175.n33.04.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Jōji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.

Cubero Gomezjurado, Juan Pablo, y Mathías Exequiel Valdez Duffau. 2022. "Gestión de procesos de negocio como mecanismo de transparencia y gobierno abierto en entidades públicas de Ecuador entre 2016–2020." *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos* 1 (14): 155–174. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.249.

Da Fonte, Marcella, y Eugenia Novoa. 2024. *Lecciones de teoría de la infracción penal con enfoque de género*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Da Fonte, Marcella. 2022. *El bien jurídico penal y la protección de los derechos humanos de las mujeres*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Dammert, Lucía. 2020. *Reforma policial: agenda (aún) pendiente en América Latina*. Inter-American Dialogue, 10 de julio de 2020. https://www.thedialogue.org/analysis/reforma-policial-agenda-aun-pendiente-en-america-latina/

Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Darwin, Charles, y Tom Griffith. 1874. *The Descent of Man*. Vol. 4. Nueva York: Prometheus Books.

David-Barrett, Elizabeth. 2023. "State Capture and Development: A Conceptual Framework." *Journal of International Relations and Development* 26: 224–244. https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6.

Dávila Gordillo, Diana. 2021. "Surviving Against All Odds: Pachakutik's Electoral Support, Mobilization Strategies, and Goal Achievement Between 1996 and 2019." Tesis doctoral, Leiden University. https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3185908

Dawkins, Richard. 2016. *The Selfish Gene*. Oxford: Oxford University Press.

De la Torre, Carlos, y Enrique Peruzzotti. 2019. "Populism in Power: Between Inclusion and Autocracy." *Populism* 1 (1): 38–58. https://doi.org/10.1163/25888072-01011002.

De Tocqueville, Alexis. 2002. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Del Tronco, José. 2013. "Desconfianza y Accountability: ¿Las causas del populismo en América Latina?" *Latin American Research Review* 48 (2): 55–78. https://doi.org/10.1353/lar.2013.0026.

Demarchi-Sánchez, Geydi Dahiana. 2023. "Participación ciudadana en Colombia: Revisión documental." *Entramado* 19 (2): e-9045. https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.9045.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2022. *Demografía y dinámica empresarial: Nota estadística*. Bogotá: DANE.

Deutsche Welle. 2024. "Ocho países latinoamericanos piden transparencia a Venezuela." 29 de julio de 2024. https://www.dw.com/es/ocho-pa%C3%ADses-latinoamericanos-piden-transparencia-a-venezuela/a-69792700.

Diamond, Larry. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13 (2): 21–35.

Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Nueva York: Henry Holt and Company.

Díaz, Valentín, y Soraya Quillupangui. (2021). "Guillermo Lasso: Desde el 24 de mayo me dedicaré a la construcción de un proyecto nacional." *El Comercio*. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/guillermo-lasso-discurso-celebracion-resultados.html.

Doorenspleet, Renske. 2019. *Rethinking the Value of Democracy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer y Richard Startz. 2009. *Macroeconomía*. 10.ª ed. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Došek, Tomás. 2015. "La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región." *Política y Gobierno* 22 (2): 347–390.

Durán Saavedra, Gustavo Adolfo, Katia Paola Barros Esquivel, Sindy Faissury Martínez Cruz y Victoria Eugenia González Cano. 2022. "Triple espacialidad en la participación ciudadana no institucionalizada: Nuevas agendas de cambio social en Cali, Colombia." *Bitácora Urbano Territorial* 32 (3): 15–29. https://doi.org/10.15446/BITACORA.V32N3.102362.

Durán-Martínez, Angélica. 2017. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

Dután Narváez, Manuel Leónidas, Enrique Eugenio Pozo Cabrera y Diego Fernando Trelles Vicuña. 2022. "La participación ciudadana en la Constitución del Ecuador." *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía* 7 (2): 453–490. https://doi.org/10.35381/r.k.v7i2.1965.

e-Estonia. s. f. "e-Identity." Consultado el 18 de agosto de 2025. https://e-estonia.com/solutions/estonian-e-identity/id-card/.

El País. 2009. "La guerrilla colombiana de las FARC financió la campaña de Rafael Correa." 18 de julio de 2009. https://elpais.com/internacional/2009/07/18/actualidad/1247868006_850215.html

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, y James Melton. 2009. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595

Encarnación Ordoñez, Sandra Jacqueline, Darío Alcides Díaz Toledo y Marianela Isabel Armijos Campoverde. 2021. "Reflexiones sobre gobierno electrónico y participación ciudadana en Ecuador." *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo* 8 (1): 77–98. https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V8I1.9562.

Engerman, Stanley L., y Kenneth L. Sokoloff. 2002. “Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies.”

Entrena, Daniel. 2022. “Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana.” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 17: 94–108. https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051.

Escamilla Cadena, Alberto, y René López de la Torre. 2021. “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: Problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana.” *Sociológica* 36 (103): 85–118. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732021000200085&script=sci_arttext

Escobar, Lizeth. 2023. “Diez momentos que marcaron la tortuosa relación entre Guillermo Lasso y la Asamblea Nacional.” *El Universo*, 21 de mayo de 2023. https://www.eluniverso.com/noticias/politica/diez-momentos-que-marcaron-la-tortuosa-relacion-entre-guillermo-lasso-y-la-asamblea-nacional-nota/.

Espinoza López, Luis Alberto, y Lourdes Ivonne del Carmen Alcaide Aranda. 2024. “Participación ciudadana y respuesta organizacional de la Escuela Nacional Superior de Bellas Artes Peruana.” *Revista de Comunicación de la SEECI* 57: 1–21. https://doi.org/10.15198/seeci.2024.57.e869.

Estado Plurinacional de Bolivia. 2024. *Informe nacional Bolivia*. Informe país, mayo de 2024. Alojado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/bolivia_estado_plurinacional_de_-_informe_nacional_2.pdf.

Estella de Noriega, Antonio. 2020. *Confianza institucional en América Latina: Un análisis comparado*. Documento de Trabajo 34. Madrid: Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/DT_FC_34.pdf.

Estévez, Alejandro M. 2005. “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: Sus dimensiones política, económica y social.” *Revista Venezolana de Gerencia* 10 (29): 43–86. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004.

Expansión. 2024. “Deuda pública de Ecuador.” https://datosmacro.expansion.com/deuda/ecuador.

Fairfield, Tasha. 2015. “Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America.” *Business and Politics* 17 (3): 411–441.

Fairfield, Tasha. 2019. "Taxing Latin America's Economic Elites." En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo Flores-Macías, 172–192. Cambridge: Cambridge University Press.

Fedesarrollo. 2017. *El sindicalismo en Colombia*. Informe mensual del mercado laboral, octubre de 2017. Bogotá: Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3488/IML_Octubre_2017.pdf

Feijó, Marcelo, y Simone Martins. 2020. "Buen gobierno y transparencia." En *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, 143–156. Buenos Aires: CLACSO. https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.12.

Feijóo Erazo, Jorge Alberto. 2017. *Actores intelectuales del campo académico en tiempos de Revolución Ciudadana: Modelos de intervención política: El caso ecuatoriano*. Tesis doctoral, Freie Universität Berlin.

Fernández, José M., y Matteo Pazzona. 2019. "Evaluating the Spillover Effects of the Colombian Conflict in Ecuador." *Defence and Peace Economics* 30 (3): 324–348.

Ferrajoli, Luigi. 2006. *Garantismo: Una discusión sobre el derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.

Fiebelkorn, Andreas. 2019. *State Capture Analysis: How to Quantitatively Analyze the Regulatory Abuse by Business-State Relationship*. Governance Discussion Paper No. 2. Washington, DC: World Bank Group. https://doi.org/10.1596/33094

Figueiras Fernández-Ojanguren, Alfredo. 2017. *Ciudades españolas en América*. Madrid: Lacre.

Financial Times. 2024. "Latin America's Hydro Power Bet Suffers Effects of Climate Change." 10 de septiembre de 2024. https://www.ft.com/content/059a0657-d508-4c34-a517-57e5cca0ee4c

Fiscalía General del Estado. 2023. "Los Chats – Caso Metástasis." 15 de diciembre de 2023. https://www.fiscalia.gob.ec/los-chats-caso-metastasis/

Flores-Macías, Gustavo. 2014. "Financing Security Through Elite Taxation: The Case of Colombia's 'Democratic Security Taxes.'" *Studies in Comparative International Development* 49: 477–500.

Flores-Macías, Gustavo. 2018. "The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico." *Comparative Politics* 51 (1): 1–20.

Flores-Macías, Gustavo. 2019. “Introduction: The Political Economy of Taxation in Latin America.” En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo Flores-Macías, 1–17. Cambridge: Cambridge University Press.

Fortín, René. 2014. “Institucionalidad y gobernabilidad.” *Revista Entorno*, no. 57: 22–28. https://doi.org/10.5377/entorno.v0i57.6250.

Franco, Rolando. 2010. “Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?” En *Institucionalidad social en América Latina*, coordinado por Rolando Franco y Miguel Székely, 13–27. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/d61cdf9b-1eb8-4c3b-96b8-d63551ec0ddd

Freidenberg, Flavia. 2005. “Prólogo.” En *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador*, 9–17. Quito: Abya-Yala.

Freidenberg, Flavia. 2008. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos CIDOB América Latina 24. Barcelona: CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/sueno-frustrado-gobernabilidad-instituciones-actores-politica-informal-ecuador

Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). 2023. *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador: Análisis de las estadísticas finales del año 2023*. https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETIN-ANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf.

G1. 2024. “Entenda a escalada de tensão entre Musk e Moraes, que pode derrubar o X no Brasil.” 29 de agosto de 2024. https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/29/entenda-a-escalada-de-tensao-entre-musk-e-moraes-que-pode-derrubar-o-x-no-brasil.ghtml.

Galeano, Eduardo. 1971. *Las venas abiertas de América Latina*. La Habana: Casa de las Américas.

Galeano, Eduardo. 2004. *Las venas abiertas de América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.

Galiano Maritan, Grisel, Claudia Lorena Morffi Collado, Ismel Bravo Placeres y Gustavo Alejandro Marriot Zurita. 2023. “La participación ciudadana: Fundamento esencial de la democracia en Ecuador.” *Uniandes Episteme. Revista Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación* 10 (4): 500–522.

Galiano Maritán, Grisel, y Gabriela Tamayo. 2018. "Análisis constitucional de los derechos personalísimos y su relación con los derechos del buen vivir en la Constitución del Ecuador." *Revista de Derecho Privado*, n.º 34: 123–156.

Gallo Aponte, William Iván, y Lucas Bossoni Saikali. 2020. "El Acuerdo de Escazú y la garantía de la participación ciudadana ambiental en Brasil: Un análisis a partir de la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible." En *Información, participación y justicia ambiental: Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental*, editado por María del Pilar García Pachón, 101–129. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3594/MAGKA-spa-2020-El_Acuerdo_de_Escazu_y_la_garantia_de_la_participacion_ciudadana_ambiental_en_Brasil

Gallup, John Luke, Jeffrey D. Sachs, y Andrew D. Mellinger. 1999. "Geography and Economic Development." *International Regional Science Review* 22 (2): 179–232.

Gangi, Giuseppe. 2024. "Resultados nacionales." *Macedonia del Norte*. Consultado el 8 de agosto de 2024. https://macedoniadelnorte.com/.

Garay Salamanca, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán, y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García García, Verónica Mirella, y Ana Isabel Ruiz Cedeño. 2021. "Gestión de calidad para los procesos de rendición de cuentas en instituciones públicas del Ecuador." *ECA Sinergia* 12 (2): 104–13.

García Jaramillo, Leonardo, y Julia Inés Palacio Jaramillo. 2022. "Participación ciudadana en procesos de gobernanza regulatoria local: Análisis de la construcción normativa en la Alcaldía de Medellín (Colombia) (2017–2018)." *Revista Derecho del Estado* 51: 103–135. https://doi.org/10.18601/01229893.N51.04.

Ginsburg, Tom, Aziz Huq y David Landau. 2021. "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment." *The University of Chicago Law Review* 88 (1): 81–164. https://www.jstor.org/stable/26966492.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2023. *Global Organized Crime Index 2023*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://ocindex.net/assets/downloads/2023/english/global-ocindex-report.pdf

Goetz, Anne Marie, y Rob Jenkins. 2005. "Hybrid Regimes and Accountability: What Mechanisms for Control?" *Governance* 18 (4): 593–615.

Gonzáles Castilla, Carlos Jaime. 2023. "Análisis de la incidencia de la participación ciudadana sobre la corrupción en el sector público en 138 economías, 2012–2021." *Social Innova Sciences* 4 (1): 62–83. https://doi.org/10.5281/zenodo.8139955.

Gonzáles Vásquez, Marisabel. 2019. "Implementación de un observatorio anticorrupción y transparencia en Bolivia." *LEX: Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas* 2 (4): 71–81. https://doi.org/10.33996/revistalex.v2i4.24.

González Quevedo, Joanna. 2023. "Derecho público y América Latina: Estudio del empoderamiento político en los diseños constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia." *Iura and Legal Systems* 10 (4): 23–45. https://www.rivistagiuridica.unisa.it/indice_per_autori/letterag.

González, Javier. 2021. "Los cabilderos profesionales existen y sin regulación alguna: Angélica Lozano." *El Espectador*, 7 de abril de 2021. https://www.elespectador.com/politica/los-cabilderos-profesionales-existen-y-sin-regulacion-alguna-angelica-lozano-article/.

González, Mario Alexis. 2023. "Seguridad: Los cinco nudos críticos que deben desenredar a Daniel Noboa." *Primicias*, 27 de noviembre de 2023. https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/daniel-noboa-seguridad-ecuador-violencia-crisis/.

Gourevitch, Peter. 1993. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Granovetter, Mark. 1994. "Business Groups." En *The Handbook of Economic Sociology*, editado por Neil J. Smelser y Richard Swedberg, 453–474. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Grassi, Davide, y Valeria Memoli. 2016. "Political Determinants of State Capacity in Latin America." *World Development* 88: 94–106. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.07.010.

Guaman Poma de Ayala, Felipe. 1980. *Nueva corónica y buen gobierno*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Gudiño Mena, Zobeida Guisela. 2022. "El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador: Un enfoque desde la participación ciudadana." *Revista Universidad y Sociedad* 14 (2): 410–420.

Haber, Stephen, ed. 1997. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914*. Stanford, CA: Stanford University Press. https://politicalscience.stanford.edu/publications/how-latin-america-fell-behind-essays-economic-histories-brazil-and-mexico

Hagedorn, John. 2008. *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Haman, Michael. 2019. "The Colombian Anti-Corruption Referendum: Why It Failed?" *Colombia Internacional* 100: 175–199.

Hardy, Osgood. 1933. "Fall of the Inca Empire and the Spanish Rule in Peru, 1530–1780." *The Hispanic American Historical Review* 13 (4): 766–768.

Hartlyn, Jonathan. 2008. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Hellman, Joel, Geraint Jones y Daniel Kaufmann. 2000. *Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies*. Policy Research Working Paper 2444. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-2444

Helmke, Gretchen, Mary Kroeger, y Jack Paine. 2022. "Democracy by Deterrence: Norms, Constitutions, and Electoral Tilting." *American Journal of Political Science* 66 (2): 434–450. https://doi.org/10.1111/ajps.12668

Henrich, Joseph. 2016. *The Secret of Our Success: How Culture Is Driving Human Evolution, Domesticating Our Species, and Making Us Smarter*. Princeton: Princeton University Press.

Herman, Edward S., y Noam Chomsky. 1988. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Nueva York: Pantheon Books.

Hernández Cruz, Orlando, y Harold Hütt Herrera. 2024. "Participación ciudadana: Un nuevo paradigma en la gestión pública." *Estudios de la Gestión* 15 (diciembre): 79–99. https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.4.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la investigación*. 5ª ed. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Hernández, Carlos, y Liza Carolina Escober García. 2023. "Participación ciudadana y la necesidad de cimentar una nueva cultura anticorrupción."

Innovare: Revista de Ciencia y Tecnología 12 (2): 81–83. https://doi.org/10.5377/INNOVARE.V12I2.16609.

Herrera, F. 2013. "La política fiscal del Buen Vivir." CEPAL. https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Herrera.pdf

Hill, Michael D., Consuelo Fernández-Salvador, Mateo Navarrete, y Emilia Cuito. 2025. "El Estado disperso: Relaciones ciudadanía-Estado en el Ecuador durante la pandemia COVID-19." *Latin American Research Review* 60 (2): 256–274. https://doi.org/10.1017/lar.2024.36

Huamán Gálvez, Dilmer. 2022. "Liderazgo y participación ciudadana en un municipio distrital de Lima Metropolitana." *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 6 (2): 2421–2441. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.2035.

Huamán, Héctor, Rafael Rojas, Saúl Arauco y John Rojas. 2020. "Modelo sistémico de participación ciudadana basado en TIC para mejorar la gestión pública de los gobiernos locales en Perú." *Ciencia y Desarrollo* 23 (4): 57–65.

Huddleston, Joseph, Thomas Jamieson y Patrick James, eds. 2022. *Handbook of Research Methods in International Relations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Idler, Annette. 2019. *Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. Oxford: Oxford University Press.

Institute for Economics & Peace. 2024. *Global Peace Index 2024: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: Institute for Economics & Peace. Consultado el 19 de noviembre de 2024. https://www.visionofhumanity.org/maps/#/.

Instituto de Seguridad y Bienestar Laboral. 2023. "¿Qué son las infraestructuras críticas?" 10 de octubre de 2023. https://isbl.eu/2023/10/que-son-las-infraestructuras-criticas/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2024a. "Bases de datos." https://www.ecuadorencifras.gob.ec/bases-de-datos-poblacion-demografia/.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2024b. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Quito: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. s. f. "Ecuador creció en 2.5 millones de personas entre 2010 y 2022." *Ecuador en Cifras*. Consultado el 6 de

septiembre de 2024. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/ecuador-crecio-en-2-5-millones-de-personas-entre-2010-y-2022/

International Republican Institute. 2022. "Enhancing Transparency in Ecuador's Municipalities." 8 de febrero de 2022. https://www.iri.org/news/enhancing-transparency-in-ecuadors-municipalities/.

Itaipú Binacional. 2019. "PTI participa en feria nacional sobre defensa y seguridad." 25 de julio de 2019. https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/pti-participa-en-feria-nacional-sobre-defensa-y-seguridad.

Itaipú Binacional. 2020a. "Acuerdo entre Itaipú y Fuerzas Militares permitirá custodiar 87.000 hectáreas de riquezas naturales." 5 de noviembre de 2020. https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/acuerdo-entre-itaipu-y-fuerzas-militares-permitira-custodiar-87000-hectareas-.

Itaipú Binacional. 2020b. "Generación." 23 de abril de 2020. https://www.itaipu.gov.py/es/energia/generacion.

Itaipú Binacional. 2024. "Itaipú obtiene el Guinness World Records por ser la hidroeléctrica con mayor producción acumulada de energía." 1 de noviembre de 2024. https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-obtiene-el-guinness-world-records-por-ser-la-hidroelectrica-con-mayor-.

Jácome, Hugo. 2007. "La política económica del gobierno de Rafael Correa." *La Tendencia: Revista de Análisis Político*, n.º 6: 50–54.

Jang, Youngsun, Youngjoo Ko y So Young Kim. 2016. "Cultural Correlates of National Innovative Capacity: A Cross-National Analysis of National Culture and Innovation Rates." *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity* 2 (23): 1–16.

Jaquet-Chiffelle, David-Olivier, Emmanuel Benoist, Rolf Haenni, Florent Wenger, y Harald Zwingelberg. 2009. "Virtual Persons and Identities." En *The Future of Identity in the Information Society: Challenges and Opportunities*, editado por Kai Rannenberg, Denis Royer y André Deuker. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-01820-6_3

Jaskoski, Maiah. 2012. "The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior." *Latin American Politics and Society* 54 (1).

Jiménez B., William Guillermo, César Ramírez Chaparro, y Patricia Roncancio Flórez. 2007. *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación*

de la acción pública: Propuesta teórica y estudio de caso. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Junguito, Roberto. 2019. "El papel de los gremios en la economía colombiana." *Desarrollo y Sociedad*, n.º 82: 103–131.

Karlsen, Rune, y Jo Saglie. 2017. "Party Bureaucrats, Independent Professionals, or Politicians? A Study of Party Employees." *West European Politics* 40 (6): 1331–1351. https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1290403.

Kaufmann, Daniel. 2003. "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy." World Bank Institute, marzo de 2003. https://doi.org/10.2139/ssrn.386904

Keefer, Philip, y Carlos Scartascini, eds. 2022. *Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0003911.

King, Katiuska, y Juan Belikow. 2024. "¿Qué pasa en Ecuador? Violencia, narcotráfico y más de lo mismo." *Integración Regional: Una Mirada Crítica*, octubre de 2024. https://www.researchgate.net/profile/Katiuska-King/publication/385311371_Que_pasa_en_Ecuador_Violencia_narcotrafico_y_mas_de_lo_mismo/links/671fd907edbc012ea144ff6b/Que-pasa-en-Ecuador-Violencia-narcotrafico-y-mas-de-lo-mismo.pdf.

Kittleson, Roger A., y James Lockhart. 2024. "Disorder and Caudillismo." En *Latin America*. *Encyclopaedia Britannica*. Última modificación el 15 de noviembre de 2024. Consultado el 18 de noviembre de 2024. https://www.britannica.com/place/Latin-America/Disorder-and-caudillismo.

Krakowski, Krzysztof. 2015. "Colombian Paramilitaries Since Demobilization: Between State Crackdown and Increased Violence." *Latin American Politics and Society* 57 (4): 28–50. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00284.x.

La Hora. 2021. "La tercera es la vencida: ¿Quién es Guillermo Lasso?". *La Hora*, 12 de abril de 2021. https://www.lahora.com.ec/pais/la-tercera-es-la-vencida-quien-es-guillermo-lasso/.

La Nación. 2017. "Transformación, estabilidad política y recuperación de la institucionalidad: hitos en 10 años de la Revolución Ciudadana". *La Nación*, 13 de enero de 2017. https://lanacion.com.ec/transformacion-estabilidad-politica-recuperacion-la-institucionalidad-hitos-10-anos-la-revolucion-ciudadana/.

La Silla Vacía. 2021. "Germán Chamorro de la Rosa." *La Silla Vacía*, 12 de febrero de 2021. http://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/german-chamorro-de-la-rosa/.

Labarthe, Sunniva, y Marc Saint-Upéry. 2017. "Leninismo versus correísmo: la «tercera vuelta» en Ecuador." *Nueva Sociedad* 272. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY3_Labarthe_272.pdf.

Lake, Jesse. 2020. "Hey, You Stole My Avatar!: Virtual Reality and Its Risks to Identity Protection." *Emory Law Journal* 69 (4): 833–79.

Landes, David. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. Nueva York: Little, Brown and Co.

Latinobarómetro. 2023. "Colombia." Consultado el 17 de julio de 2024. https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.

León, Jorge. 2004. "La democracia real versus la democracia idealizada: Ecuador de 1978 a 2003." *Política* 42: 87–128. https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55550

Liebersohn, Harry. 2010. *The Return of the Gift: European History of a Global Idea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Llaguno, Duval. 2021. "REDD+ en Ecuador: institucionalidad y actores políticos." Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Buenos Aires. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17204/2/TFLACSO-2021DALR.pdf.

Llamosas, Cecilia. 2021. "Energía compartida: el caso de la Central Hidroeléctrica Itaipú en perspectiva internacional." *Revista Diplomática* 10: 135–146.

López Cantarero, Joan. 2020. "Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos." *Revista Ciencia Jurídica y Política* 6 (11): 31–44. https://doi.org/10.5377/RCIJUPO.V6I11.11201.

Luneke Reyes, Alejandra. 2021. "Inseguridad urbana, participación ciudadana y cuidado vecinal: la búsqueda por protección en los barrios." *Revista INVI* 36 (102): 302–327. https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000200302.

Lynch, John. 1992. *Caudillos in Spanish America, 1800–1850*. Oxford: Clarendon Press.

MacCormack, Sabine. 2015. "State and Religion in the Inca Empire." En *The Cambridge World History*, editado por Benjamin Z. Kedar y Merry E. Wiesner-Hanks, 638–64. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139047845

Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. 2023. "Why Latin America's Democracies Are Stuck." *Journal of Democracy* 34 (1): 156–70. https://doi.org/10.1353/jod.2023.0010.

Mancero Acosta, Mónica Patricia. 2023. "Paro Nacional 2022: derrotas y victorias." *Sociología y Política Hoy*. https://www.researchgate.net/publication/370923801_Paro_Nacional_2022_derrotas_y_victorias.

Manjarrés, Juliana, y Christopher Newton. 2024. "InSight Crime's 2023 Homicide Balance." *InSight Crime*, 21 de febrero de 2024. https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/

Martens, Alfredo. 2024. "Actualización del marco de estigmatización y criminalización de poblaciones locales del norte paraguayo." *Revista Científica de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas* 12 (1): 137–158. https://scielo.iics.una.py/scielo.php?pid=S2520-99142024000100137&script=sci_arttext.

Martone, Francesco. 2023. "Crisis en Ecuador." *Transnational Institute*, 22 de noviembre de 2023. https://www.tni.org/es/articulo/crisis-en-ecuador.

Mauss, Marcel. 2024. *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*. Londres: Taylor & Francis.

Mayorga, Galo, y Kai M. Thaler. 2024. "Criminal Gangs, Violence, and Political Contestation of State Power: From Peace to "Internal Armed Conflict" in Ecuador". *Journal of Politics in Latin America* 16 (2): 237–251. https://doi.org/10.1177/1866802X241258416.

McDermott, Jeremy. 2014. *El rostro cambiante del crimen organizado colombiano*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

McKinsey & Company. 2019. *Digital Identification: A Key to Inclusive Growth*. McKinsey Global Institute. https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-identification-a-key-to-inclusive-growth/mgi-digital-identification-report.pdf.

Mejía Acosta, Andrés, y John Polga-Hecimovich. 2011. "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador." Quito: CELAEP. http://hdl.handle.net/10469/14141.

Meléndez-Sánchez, Manuel, y Alberto Vergara. 2024. "The Bukele Model: Will It Spread?" *Journal of Democracy* 35 (3): 84–98. https://doi.org/10.1353/jod.2024.a930429.

Mendoza, Ana, y Julady Otavalo. 2021. "Análisis de la incidencia de la política fiscal en el comportamiento de los ciclos económicos en Ecuador, período 2000–2019." Tesis de grado, Universidad del Azuay. https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/10773.

Menes Aguirre, Iván. 2024. "¿Las poblaciones indígenas votan por candidatos indígenas? Un análisis de las elecciones presidenciales 2021 y 2023 en Ecuador." *Democracias* 12: 15–50. https://doi.org/10.54887/27376192.107.

Miller y Chevalier. 2024. *Encuesta sobre corrupción en América Latina*. Washington, DC: Miller & Chevalier Chartered. https://www.millerchevalier.com/sites/default/files/2024-04/Miller-and-Chevalier_2024-Latin-America-Corruption-Survey_ESP_0.pdf.

Ministerio de Defensa de Argentina. 2023. "Ejercicio Combinado Arandú 2023: Argentina y Brasil fortalecen la cooperación en defensa." 2 de agosto de 2023. https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-ejercitos-de-argentina-y-de-brasil-realizan-un-ejercicio-combinado-en-corrientes-con-la.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2024. "Ejecución presupuestaria." Consultado el 2024. https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. s. f. "El ministro Richard Martínez destacó la gestión gubernamental en diálogo económico." Consultado el 12 de agosto de 2025. https://www.finanzas.gob.ec/el-ministro-richard-martinez-destaco-la-gestion-gubernamental-en-dialogo-economico/.

Ministerio de Educación de Bolivia. 2020. *Participación ciudadana en la gestión pública*. Cuaderno de Formación Continua , n.º 3. Tarija: Unidad Especializada de Formación Continua (UNEFCO). https://www.unodc.org/documents/bolivia/Cuaderno_de_Formacion_Continua_3.pdf.

Ministerio del Interior de Paraguay. 2022. "Paraguay y Brasil instalan operativo conjunto en la frontera para la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y el contrabando." 20 de julio de 2022. https://www.mdi.gov.py/2022/07/20/paraguay-y-brasil-instalan-operativo-conjunto-en-la-frontera-para-la-lucha-contra-el-crimen-organizado-el-narcotrafico-y-el-contrabando/.

Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile). 2011. *Ley N.º 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. https://bcn.cl/2faka.

Mir Cerezo, José. 1996. *Curso de derecho penal español*. Madrid: Tecnos.

Mirza Perpignani, Christian Adel. 2021. "Democratización y bienestar. Comparando dos casos: Frente Nacional contra la Pobreza (Argentina) y CONALCAM (Bolivia)." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 66 (243). https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.72572.

Monaldi, Francisco. 2019. «The Political Economy of Oil Taxation in Latin America: Policy Volatility and Untapped Potential». En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo Flores Macías, 25–52. Cambridge: Cambridge University Press.

Moncagatta, Paolo. 2023. "¿En quién confían los ecuatorianos? Confianza interpersonal e institucional." En *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Ecuador 2023*, editado por J. Daniel Montalvo y Mariana Rodríguez, 6–9. Nashville, TN: LAPOP.

Moncayo Vives, Guido Andrés. 2020. «Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador». *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos* 11 (2): 119–34. https://doi.org/10.37228/ESTADO_COMUNES.V2.N11.2020.177.

Montecinos, Egon, Patricio Contreras y Verónica Fuentes. 2020. «Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 78: 83–114.

Montecinos, Egon, y Patricio Contreras. 2021. «Municipios y democracia en Chile: ¿se está cumpliendo la Ley 20.500 de Participación Ciudadana?». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 23 (1): 63–80. https://doi.org/10.32457/RIEM.V23I1.519.

Moore, Joan W. 1991. *Going Down to the Barrio: Homeboys and Homegirls in Change*. Philadelphia: Temple University Press.

Moreno, Cecilio. 2023. "Apagones en Ecuador: las megacentrales construidas con bombos y platillos van revelando sus fallas." *Vistazo*, 27 de octubre de 2023. https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/apagones-en-ecuador-las-megacentrales-construidas-con-bombos-y-platillos-van-revelando-sus-fallas-HB6223944

Moreno, Lenín. 2018. «#InformeALaNación2018 por parte del presidente de la República del Ecuador, licenciado Lenín Moreno». Video de YouTube, 2:58:36. Publicado por TV Legislativa, 24 de mayo de 2018. https://www.youtube.com/watch?v=K67w-7JRCCo.

Morillo Flores, John, Jesús Huachallanqui Salcedo, Jessica Palacios Garay y Yrene Cecilia Uribe Hernández. 2020. «Gobernabilidad y participación ciudadana en el desarrollo local de Lima, Perú». *Revista Venezolana de Gerencia* 25 (92): 1313–29. https://doi.org/10.37960/rvg.v25i92.34264.

Moscoso Paucarchuco, Ketty Marilú. 2021. «Pandemia y corrupción». *Revista de Investigación en Ciencias y Tecnología (VISCT)* 6 (supl. 1): 66-90. https://doi.org/10.47186/visct.v6iS1.77.

Muñoz Ávila, Lina, y María Elvira Padilla Ciodaro. 2020. "La acción de tutela y su relación con los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales." En *Las acciones constitucionales: Reflexiones sobre sus avances y retos*, editado por María Lucía Torres Villarreal y Paola Marcela Iregui Parra, 9–30. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. https://doi.org/10.12804/tj9789587843897.

Muthukrishna, Michael. 2023. *A Theory of Everyone: Who We Are, How We Got Here, and Where We're Going*. Londres: Hachette UK.

Naser, Alejandra, Alicia Williner y Carlos Sandoval. 2020. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46645/S2000907_es.pdf.

Nasi, Carlo, y Angelika Rettberg. 2019. «Colombia's Farewell to Civil War: Reaching Closure in a Divided Society». En *How Negotiations End: Negotiating Behavior in the Endgame*, editado por I. William Zartman, 62–82. Cambridge: Cambridge University Press.

Nasi, Carlo. 2007. *Cuando callan los fusiles: impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Grupo Editorial Norma y Universidad de los Andes.

Nasi, Carlo. 2009. «Colombia's Peace Processes, 1982–2002: Conditions, Strategies and Outcomes». En *Colombia: Building Peace in a Time of War*, editado por Virginia Bouvier, 39–64. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Nasi, Carlo. 2018. «The Peace Process with the FARC-EP». En *Truth, Justice and Reconciliation in Colombia: Transitioning from Violence*, editado por Fabio Andrés Díaz, 34–49. New York: Routledge.

Navarrete Yáñez, Bernardo. 2024. «15 años del Consejo para la Transparencia: balance y desafíos de un servicio clave para la democracia». *BioBioChile*, 4 de mayo de 2024. https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/columnas-bbcl/2024/05/04/15-anos-del-consejo-para-la-transparencia-balance-y-desafios-de-un-servicio-clave-para-la-democracia.shtml.

Nieto, Fernando, y Fernanda Somuano. 2020. «Participar o no participar: análisis tipológico de la participación ciudadana de los mexicanos». *Revista de Ciencia Política* 40 (1): 49–72. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020000100049.

Nogales Gonzáles, Nelson Germán. 2019. *La (des)institucionalización de los partidos en Bolivia y Ecuador: entre la adaptación y la emergencia de nuevos actores entre 1980-2010*. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. http://hdl.handle.net/10469/15722

Nohlen, Dieter. 1988. "Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia". *Revista de Ciencia Política* 10 (2): 23–43. https://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6688

Nohlen, Dieter. 1999. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/material_academico/page/libros/275.

Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, Dieter. 2008. *Sistemas electorales en su contexto*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11463

Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511610073

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511790980

North, Douglass C. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97–112. https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97

Noticias ONU. 2024. «La gestión de los resultados electorales en Venezuela no cumplió con los estándares de transparencia necesarios para ser creíbles». *Noticias ONU*, 14 de agosto de 2024. https://news.un.org/es/story/2024/08/1532016.

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. 2024. *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador: enero-junio 2024*. Pan American Development Foundation. https://oeco.padf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador-enero-junio-2024/

Ocampo, José Antonio, Mariangela Parra-Lancourt y Carmen Astrid Romero. 2015. «La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981–2014)». En *Historia económica de Colombia*, editado por José Antonio Ocampo, 235–300. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Ochoa Chaves, Luisa Eugenia, Francisco García García y Paula Monge Espinoza. 2020. «TIC, comunicación y participación ciudadana en los planes de gobierno abierto de Argentina, Costa Rica y México». *Global Media Journal México* 17 (32). https://doi.org/10.29105/gmjmx17.32-2.

OECD. 2021. *Report for the G20 Digital Economy Task Force*. París: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/g20-collection-of-digital-identity-practices_75223806-en.html.

OECD. 2024. *Promoting Public Integrity across Ecuadorian Society: Towards a National Integrity System*. OECD Public Governance Reviews. París: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bae418f9-en.

Oginni, Oyewole. 2023. «Return to Normalcy: Transition and Futures in Insecure Spaces». *Futures* 153: 103239. https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103239.

Olivares L., Alejandro, y Pablo Medina P. 2020. «La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante 2019». *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 315–349. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000110.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Oñate, Sara. 2019. «Richard Martínez: "Nos sentaremos con el FMI para calibrar el acuerdo"». *El Comercio*, 19 de octubre de 2019. https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/richard-martinez-fmi-acuerdo-economia/.

Open Government Partnership. 2023. «El Salvador sale de la Alianza Internacional de Gobierno Abierto». 28 de marzo de 2023. https://www.opengovpartnership.org/es/news/el-salvador-exits-international-partnership-on-open-government/.

Orozco, Hernán, Daniela Godoy, Carolina Páramo Lopera y Erwin Robert Aguirre Villalobos. 2023. «Oportunidades y nuevos retos de la digitalización de la participación ciudadana en proyectos urbanos, en Chile y Colombia». *Revista de Urbanismo* 48: 41–61. https://doi.org/10.5354/0717-5051.2023.66962.

Ortiz, Richard. 2016. "Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador". En *Reforma electoral: estudios sobre el sistema electoral para la Asamblea Nacional y sobre el voto electrónico*, editado por Richard Ortiz, 7–37. Quito: UDLA Ediciones.

Ortiz, Santiago. 2011. «30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador». *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 39: 25–34. https://doi.org/10.17141/iconos.39.2011.744.

Osorio Urbina, Jaime. 2024. «La economía latinoamericana en el siglo XXI». *Revista Páginas* 17 (43). https://doi.org/10.35305/rp.v17i43.914.

Pachano, Simón. 2007a. «Análisis comparado de sistemas electorales». En *Sistemas electorales: una visión*, 11–20. Quito: FLACSO Ecuador.

Pachano, Simón. 2007b. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.

Pachano, Simón. 2012. «Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador». En *Democracias en transformación: ¿qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 83–102. Quito: FLACSO Ecuador.

Páez, Pedro, y Adriana Rodríguez. 2018. "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* 8: 1–20.

Palma Andrade, Washington Leodán. 2024. "Vacunas extorsivas en Ecuador: Un análisis jurídico sobre las tendencias de extorsión en América Latina." *Revista Multidisciplinaria Voces de América y el Caribe* 1 (1): 432–473

Palumbo, Guido, Gina Tejada, Jorge Inche y Johnny Gomero. 2022. «Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú». *Revista Venezolana de Gerencia* 27 (100): 1474–1488. https://doi.org/10.52080/rvg.v27i100.12.

Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Paño Yáñez, Pablo, Fernanda Pacheco Lupercio y Dolores Catalina Sucozhañay Calle. 2023. «Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador». *Revista Española de Ciencia Política* 61: 93–117. https://doi.org/10.21308/recp.61.04.

Pardo Uribe, Miguel Jesús, y María Eugenia Bonilla. 2023. «Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: el caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga». *Reflexión Política* 25 (52): 50–64. https://doi.org/10.29375/01240781.4817.

Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444

Paz, Octavio. 1950. *El laberinto de la soledad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Pereira Carneiro Filho, Camilo, y Tomaz Esposito Neto. 2022. «Historical Relations Between Brazil and Paraguay: Negotiations and Quarrels Behind Itaipu Dam». *Conjuntura Austral* 13 (62): 77–91. https://doi.org/10.22456/2178-8839.116432.

Pérez Cubero, María Eugenia. 2019. «La participación ciudadana de los movimientos socioambientales en América Latina». *Revista Colombiana de Sociología* 42 (1): 135–56. https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73023.

Pinchao, Juan, Roger Vélez, y Ximena Tapia. 2022. "Asamblea no alcanzó los votos para destitución de Guillermo Lasso." *El Comercio*, 28 de junio de 2022.

Pinho de Oliveira, María Fátima. 2020. «Gobierno abierto y participación ciudadana: algunas normas necesarias en Venezuela». *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia* 5 (15): 63–88. https://doi.org/10.32870/dgedj.v5i15.255.

Plan V. s. f. "Chats entre 'Nanos,' Jordan y Norero operaban como un dúo dinámico." *Plan V*. Consultado el 27 de noviembre de 2024. https://planv.com.ec/historias/chats-entre-nanos-jordan-y-norero-operaban-como-un-duo-dinamico/

Polga-Hecimovich, John. 2013. «Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación del poder de Rafael Correa». *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 135–160. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007.

Polga-Hecimovich, John. 2020. "¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia". En *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979–2020*, editado por María Paulina Granda, 279–319. Quito: Instituto de la Democracia.

Polga-Hecimovich, John. 2024. "The Evolution of Crime Policy and Attitudes Toward Mano Dura in Ecuador." En *Mano Dura Policies in Latin America*, editado por John Polga-Hecimovich y Diego A. von Vacano, 91–114. Londres: Routledge.

Portafolio. 2022. «Panorama sindical en Colombia». *Portafolio*, 16 de enero de 2022. https://www.portafolio.co/negocios/empresas/panorama-sindical-en-colombia-560599.

Portal de Transparencia. 2024. «Ley de Transparencia». *Consejo para la Transparencia*. Consultado el 16 de agosto de 2024. https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/ley-de-transparencia.

Prats, Joan. 2001. «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico». *Instituciones y Desarrollo* 10: 103–148.

Presidencia de la República de Colombia. 2020a. *Decreto 417 de 2020: Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*. 17 de marzo de 2020. Función Pública, Gestor Normativo. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334

Presidencia de la República de Colombia. 2020b. *Decreto 537 de 2020: Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. 12 de abril de 2020. Función Pública, Gestor Normativo. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111914

Presidencia de la República del Ecuador. 2022. *Solicitud de control constitucional automático de la convocatoria a consulta popular*. 31 de octubre de 2022. Corte Constitucional del Ecuador. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2Q2NWI4NTUwLTg4MzMtNDkzZS1iYTQxLTg1MjQ3MTJlNWI1ZS5wZGYnfQ==

Presidencia de la República del Ecuador. 2023. *Decreto Ejecutivo n.º 741: Disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna*. Quito, 17 de mayo de 2023.

Presidencia de la República del Ecuador. 2024. *Decreto No. 111*. Quito, 9 de enero de 2024.

Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. 2005. *Plan Estratégico del Sector Energético de la República del Paraguay*. Asunción: Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Primicias. 2024a. "El correísmo abandona a Aleaga: 'Cada quien debe responder por lo que hace.'" *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/politica/correismo-ronny-aleaga-caso-metastasis/.

Primicias. 2024b. "El presidente Noboa devuelve la resolución de archivo de la 'Ley Antipillos' a la Asamblea." *Primicias*, 30 de noviembre de 2024. https://www.primicias.ec.

Primicias. 2024c. "Primer mes de apagones en Ecuador deja pérdidas millonarias para las industrias." *Primicias*, 24 de octubre de 2024. https://www.primicias.ec/economia/primer-mes-apagones-ecuador-perdidas-industrias-81725/.

Primicias. 2024d. "Quejas por incumplimientos y horarios modificados en cortes de luz de hasta 12 horas." *Primicias*, 9 de noviembre de 2024. https://www.primicias.ec

Pring, Coralie, y Jon Vrushi. 2019. *Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Berlín: Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139172493

Quesquén Díaz, Jenny. 2021. "Participación ciudadana y descentralización educativa." *Revista Hacedor* 5 (1): 16–26. https://doi.org/10.26495/rch.v5i1.1613.

Quijano, Aníbal. 2000. "Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America." *Nepantla: Views from South* 1 (3): 533–579.

Quinteros Flores, Christian Andrés. 2021. «La paradoja de los sistemas de participación ciudadana y el despertar de las insurgencias en Chile». *Cuadernos del CLAEH* 40 (1): 202–222. https://doi.org/10.29192/CLAEH.40.1.3.

Raballand, Gael, y Bob Rijkers. 2021. *State Capture Analysis: A How-to Guide for Practitioners*. EFI Governance Note. Washington, DC: World Bank.

Ramírez Sarmiento, Diana María. 2021. «Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia: análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)». *Estudios Políticos* 61: 73–96. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04.

Ramírez, Franklin. 2012. «Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador: cambio político e inclusión social (2005–2010)». En *Democracias en transformación: ¿qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, editado por Anja Dargatz y Moira Zuazo, 103–154. La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rasteletti, Alejandro. 2016. "Política fiscal procíclica: vacas gordas más gordas y vacas flacas más flacas." Banco Interamericano de Desarrollo. https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-fiscal-prociclica-mas-vacas-gordas-y-menos-vacas-flacas/

Red Regional Anticorrupción (REAL). 2021. *Informe Regional REAL 2021*. https://redanticorrupcion.com/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-REGIONAL-REAL-2021.pdf.

Redacción El Universo. 2024. "Gobierno anuncia cortes de luz de hasta 14 horas diarias." *El Universo*, 24 de octubre.https://www.eluniverso.com/noticias/economia/gobierno-anuncia-cortes-de-luz-de-hasta-14-horas-diarias-nota/

Reid, Michael. 2017. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*. New Haven: Yale University Press.

República de Chile. 2005. *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf.

República de Colombia. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 4 de julio. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica.

República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

República del Ecuador. 2009. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril. Reformada mediante Registro Oficial Suplemento 134, 3 de febrero de 2020.

Restrepo Pimienta, Jorge Luis, Yamid Enrique Cotrina Gulfo y Alfredo Daza Suarez. 2021. "Participación ciudadana en el sistema de seguridad social en salud en Colombia". *Revista de Ciencias Sociales* 27 (1): 230–240. https://doi.org/10.31876/rcs.v27i1.35309.

Restrepo, Elvira María, y Bruce Bagley, comps. 2011. *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política (CESO).

Rettberg, Angelika, Rainer Leiteritz, Carlo Nasi y Juan David Prieto. 2018. *¿Recursos diferentes, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Rettberg, Angelika. 2002. "Empresarios y política en Colombia: un estudio de caso del gobierno Samper (1994–1998)." *Revista de Estudios Sociales* 12: 54–67. https://doi.org/10.7440/res12.2002.05.

Rettberg, Angelika. 2013. *Peace Is Better Business, and Business Makes Better Peace: The Role of the Private Sector in Colombian Peace Processes*. GIGA Working Papers No. 240. Hamburgo: GIGA German Institute of Global and Area Studies. https://doi.org/10.2139/ssrn.2356238.

Rettberg, Angelika. 2016. "Need, Creed, and Greed: Understanding Why Business Leaders Focus on Issues of Peace." *Business Horizons* 59 (5): 481–92. https://doi.org/10.1016/j.bushor.2016.03.012.

Rettberg, Angelika. 2019. "The Colombian Private Sector in Colombia's Transition to Peace." En *Civil Action and the Dynamics of Violence*, editado por Deborah Avant y Marie E. Berry, 255–78. Oxford: Oxford University Press.

Rettberg, Angelika. 2020. "The Role of Business in Peace Processes in Latin America." En *Oxford Research Encyclopedia of Latin American Politics*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1670.

Reynard, Leslie J. 2020. "Troll Farm: Anonymity as a Weapon for Online Character Assassination." En *Developing Safer Online Environments*

for Children: Tools and Policies for Combatting Cyber Aggression, 178–203. Hershey, PA: IGI Global. https://doi.org/10.4018/978-1-7998-1684-3.ch010.

Rincón Martínez, Ángela María, Ena Cecilia Obando Peralta, Luis Augusto Durand Azcárate y Carlos Jesús Alza Collantes. 2023. "Ética, Estado y gestión pública en América Latina." *Revista Venezolana de Gerencia* 28 (101): 384–99. https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.101.24.

Riofrancos, Thea N. 2017. "Scaling Democracy: Participation and Resource Extraction in Latin America." *Perspectives on Politics* 15 (3): 678–696. https://doi.org/10.1017/S1537592717000901.

Ríos, Viridiana. 2015. "How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets." *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1433–1454.

Rivas Lagraba, Rodrigo. 2024. "El modelo de Estado unitario con autonomías, en la construcción de las cartas orgánicas en Bolivia y su impacto en la gestión pública municipal." *Revista Científica INNOVA* 1 (1): 40–46. https://doi.org/10.56469/rci.v1i1.1374.

Rivera-Rhon, Renato, y Carlos Bravo-Grijalva. 2020. "Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico." *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 28: 8–29. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

Roberts, Andrew. 2005. "The Quality of Democracy". *Comparative Politics* 37 (3): 357–376. https://doi.org/10.2307/20072894

Rodríguez Casallas, Diego Fernando, Ángel Emiro Páez Moreno, Daniel Román Acosta, y Esteban Rodríguez Torres. 2024. "Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: Una revisión sistemática." *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales* 26 (1): 198–214. https://doi.org/10.36390/telos261.13.

Rodríguez Leiva, Julián Esteban. 2010. "Gremios empresariales e influencia, tácticas de cabildeo y factores de efectividad a juicio de los directivos gremiales: un estudio de caso de cuatro gremios colombianos." Tesis de pregrado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Rodríguez, Milton. 2022. "Expertos: Retrocesos en transparencia evidencian 'dinámicas de corrupción'." *ElSalvador.com*, 5 de diciembre de 2022. https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/expertos-dicen-retrocesos-transparencia-dinamicas-corrupcion/1021935/2022/.

Rodríguez-García, Gabriela, Kevin E. Davis y Janet R. Lord. 2022. "Measuring the Risk of Corruption in Latin American Political Parties: De Jure Analysis of Institutions." *Data & Policy* 4: e42. https://doi.org/10.1017/dap.2022.33.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, y Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." NBER Working Paper No. 9305, noviembre de 2002.

Rojas Calle, Doris, y Keller Sánchez Dávila. 2021. "Empoderamiento de la ciudadanía a través de la participación ciudadana para un gobierno local integral." *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 5 (4): 6036–6072. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i4.758.

Rojas Gressy y David Mendieta. 2021. "Corrupción: La mayor epidemia que sufre Colombia." *Opinión Jurídica* 19 (32): 296–315. https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v19i32.p296-315.2021.

Romero, Mauricio, ed. 2011. *La economía política de los paramilitares: Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Random House Mondadori.

Rosales Miño, Pedro Manuel. 1987. *Los estados de excepción en la legislación ecuatoriana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Runciman, David. 2015. *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*. Princeton: Princeton University Press.

Salkind, Neil J. 1998. *Métodos de investigación*. 3.ª ed. Traducido por Roberto L. Escalona. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Sampó, Carolina, y Marcos Alan Ferreira. 2020. "De la fragmentación de las estructuras criminales a una proto-mafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) en Sudamérica." *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6 (2): 101–15. https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/307.

Sánchez López, Francisco. 2006. "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 25: 9–19. https://doi.org/10.17141/iconos.25.2006.174

Sánchez Ramos, Aida, Luis Yaim Martínez Acebal y María del Carmen García Galera. 2022. "Twitter como herramienta para fomentar la participación ciudadana: el caso de los gobiernos de España y Cuba." *Correspondencias & Análisis* 15: 9–31. https://doi.org/10.24265/cian.2022.n15.01.

Sandoval Bravo, María Paz. 2024. "Carlos Solar, *Cybersecurity Governance in Latin America: States, Threats, and Alliances*." *Journal of Latin American Studies* 56 (1): 170–72. https://doi.org/10.1017/s0022216x24000221.

Sandoval Sarrias, Andrés, Karen López Gil y Katherine Esponda Contreras. 2023. "Desafíos de la democracia digital: análisis de prácticas de participación ciudadana de estudiantes universitarios en Colombia." *Revista de Ciencias Sociales* 29 (3): 124–38. https://doi.org/10.31876/rcs.v29i3.40702.

Santillán, Alfredo, y Soledad Varea. 2008. "Estrategias y políticas de inclusión (asimilación) de pandillas en Ecuador: dos modelos de ciudades, dos visiones sobre las potencialidades de los/as jóvenes pandilleros/as (Investigación)." *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 4: 81–102

Santillana Ortiz, Alejandra. 2005. *Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachakutik*. Informe final del concurso "Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe". Programa Regional de Becas CLACSO. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/santi.pdf

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Schmitter, Philippe C. 1985. "Neocorporativismo y Estado." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 31: 47–78. https://doi.org/10.5477/cis/reis.31.47

Schneider, Ben Ross, y Leandro Wolfson. 1999. "Las relaciones entre el Estado y la empresa y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente." *Desarrollo Económico* 39 (153): 45–75.

Schneider, Ben Ross. 1998. "The State and Collective Action: Business Politics in Latin America." Ponencia presentada en el Congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA), Chicago, septiembre de 1998.

Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Ben Ross. 2008. "Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America." *Comparative Politics* 40 (4): 379–97.

Schneider, Ben Ross. 2009. "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America." *Journal of Latin American Studies* 41 (3): 553–75.

Schneider, Ben Ross. 2017. "Unfinished Legacy: Understanding Reciprocity, Business Groups and Multinational Corporations in Latin America." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 10 (1): 111–25. https://doi.org/10.1093/cjres/rsw032.

Schodt, David W. 1988. *Ecuador: An Andean Enigma*. 1.ª ed. Nueva York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429036149

Schor, Miguel. 2006. "Constitutionalism Through the Looking Glass of Latin America." *Texas International Law Journal* 41 (1): 1–35.

Scruton, Roger. 2017. *Conservatism: Ideas in Profile*. Londres: Profile Books.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. 2022. "¡Ley Mordaza al basurero de la historia! La nueva Ley de Comunicación -basada en la libertad- fue remitida al Registro Oficial por el presidente Lasso." 11 de noviembre de 2022. https://www.comunicacion.gob.ec/ley-mordaza-al-basurero-de-la-historia-la-nueva-ley-de-comunicacion-basada-en-la-libertad-fue-remitida-al-registro-oficial-por-el-presidente-lasso/

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2012. *Senplades: descubra quiénes somos y qué hacemos*. Quito: Senplades.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Estratégico 2014–2017*. Quito: Senplades.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación). 2007. *Reseña histórica*. Quito: Senplades. Consultado el 18 de agosto de 2025. https://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/.

Shack, Nelson, y Aura Arbulú. 2021. *Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Documento_de_Trabajo_Una_aproximacion_a_los_mecanismos_de_participacion_ciudadana_en_el_Peru.pdf.

Shackleton, Robert. 1955. "The Evolution of Montesquieu's Theory of Climate." *Revue internationale de philosophie* 9: 317–329.

Sherif, Muzafer, O. J. Harvey, B. Jack White, William R. Hood, y Carolyn W. Sherif. 1961. *Intergroup Conflict and Cooperation: The Robbers Cave Experiment*. Norman, OK: Institute of Group Relations, University of Oklahoma.

Silva, João Carlos, y María Fernanda López. 2021. "Tecnologías de monitoreo satelital y cooperación transfronteriza en la protección de bosques sudamericanos." *Revista de Estudios Ambientales* 12 (3): 45-67.

Skaperdas, Stergios. 2001. "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not." *Economics of Governance* 2 (3): 173–202.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Adam. 2010. *The Theory of Moral Sentiments*. Londres: Penguin Classics.

Smuckler, Ricardo. 2023. "Infiltración, exclusión y posverdad: la administración pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto." *Estado Abierto* 7 (2): 13–33.

Snyder, Jack L. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nueva York: Norton.

Solano, Laura. 2024. "Brasil y Paraguay realizan operativo contra el crimen organizado." *Diálogo Américas*, 20 de abril. https://dialogo-americas.com/es/articles/brasil-y-paraguay-realizan-operativo-contra-el-crimen-organizado/.

Soria Romo, Rigoberto, y Marco César Ojeda Castro. 2020. "Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008–2018." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n.º 21 (enero): 29–59. https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100029.

Soto Posada, Gonzalo. 2018. "La corrupción, una pandemia en Colombia." *Comunica* 39: e04. https://doi.org/10.18566/comunica.n39.a04.

Souchaud, Sylvain. 2020. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

South African Institute of International Affairs. 2021. "Responsive Governance: Transparency & Accountability." En *Civil Society Submission to the APRM in Zimbabwe: 2020/2021*, 116–35.

Spero, Joan Edelman, y Jeffrey A. Hart. 1997. *The Politics of International Economic Relations*. 5.ª ed. New York: St. Martin's Press.

Sputnik Mundo. 2023. "A 50 años de Itaipú, Paraguay quiere dejar de vender energía a Brasil a 'precios irrisorios'." 29 de marzo. https://noticiaslatam.lat/20230329/a-50-anos-de-itaipu-paraguay-quiere-dejar-de-vender-energia-a-brasil-a-precios-irrisorios-1137436317.html.

Statista Research Department. 2024. “Número de homicidios en El Salvador de 2014 a 2023.” 12 de septiembre. https://es.statista.com/estadisticas/1337015/el-salvador-tasa-de-homicidios/.

Stefanoni, Pablo. 2012. “Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador.” En *Democracias en transformación: ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 205–50. Quito: FLACSO Ecuador.

Sukumaran, Rajeev. 2004. “Cryptology, Digital Assassination and the Terrorism Futures Markets.” *Strategic Analysis* 28 (2): 219–36. https://doi.org/10.1080/09700160408450129.

Supremo Tribunal Federal (Brasil). 2024. *PET 12404/DF*. Decisión de 30 de agosto de 2024. Brasília: Supremo Tribunal Federal. https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/30171714/PET-12404-Assinada.pdf

Swissinfo. 2023a. “Itaipú domina relación entre Paraguay y Brasil 50 años después de ser fundada.” 7 de marzo. https://www.swissinfo.ch/spa/itaip%C3%BA-domina-relaci%C3%B3n-entre-paraguay-y-brasil-50-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-de-ser-fundada/48340944.

Swissinfo. 2023b. “Represa de Itaipú logra producción que cubriría mes y medio de demanda global.” 1 de enero. https://www.swissinfo.ch/spa/represa-de-itaip%C3%BA-logra-producci%C3%B3n-que-cubrir%C3%ADa-mes-y-medio-de-demanda-global/48174480.

Taagepera, Rein, y Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Tam, Ninotshka. 2016. “Institucionalidad y desarrollo.” Centro Nacional de Competitividad, julio de 2016. https://cncpanama.net/handle/123456789/765

Tamayo Belda, Eduardo. 2018. “Paraguay, repensando la política exterior.” *Novapolis. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos* 13: 141–62. https://repositorio.uam.es/handle/10486/705825.

Tamayo Belda, Eduardo. 2020. “Agua y energía: la disputa por la soberanía en Paraguay. Entrevista a Sara Costa.” *Relaciones Internacionales*, n.º 45: 403–10. https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12901.

Tapia Guerrón, Consuelo Marcella, y Christian Alex Fierro Fierro. 2024. "El crimen organizado en el Ecuador y su relación con la administración de justicia." *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (4). https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2270.

Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

The Economist. 2024. "Can Ecuador Free Itself from the Grasp of the Drug Lords." 25 de enero. https://www.economist.com/the-americas/2024/01/25/can-ecuador-free-itself-from-the-grasp-of-the-drug-lords.

Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0012523

Tomasi, Arduino. 2024. "El antropófago." 15 de marzo. https://arduinotomasi.github.io/posts/2024/03/antropofago/

Torrenzano, Richard, y Mark Davis. 2018. *Digital Assassination: Protecting Your Reputation, Brand, or Business against Online Attacks*. New York: St. Martin's Press.

Torres Paredes, Iván, y Francisco Xavier Alarcón Espinosa. 2017. "Valoración crítica de la percepción de la corrupción en Ecuador de acuerdo con los informes de Transparencia Internacional." *Revista Publicando* 4 (12): 397–407. https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/705/pdf_510.

Transparencia por Colombia. 2017. *Índice de Transparencia Municipal 2015–2016*. https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2017/05/17.-Indice-de-Transparencia-Municial-2015-2016.pdf.

Transparencia Venezuela. 2024. "Comunidad internacional exige garantías electorales al gobierno de Maduro." Consultado el 8 de agosto. https://transparenciave.org/comunidad-internacional-exige-garantias-electorales-al-gobierno-de-maduro/.

Transparency International. 2024. *Corruption Perceptions Index 2023*. Consultado el 31 de julio. https://www.transparency.org/en/cpi/2023.

Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2020. *Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108894807

Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2021. "High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico." *British Journal of Political Science* 51 (1): 203–229.

Treminio, Ilka. 2014. "La reforma constitucional de Rafael Correa: el caso de la reelección presidencial en Ecuador." *América Latina Hoy* 67: 65–90.

Trenta, Luca. 2021. "Remote Killing? Remoteness, Covertness, and the US Government Involvement in Assassination." *Defence Studies* 21 (4): 468–88. https://doi.org/10.1080/14702436.2021.1967505.

Ugarte, José Manuel. 2018. "La política de defensa argentina." *Estudios en Seguridad y Defensa* 13 (26): 59–83.

Unidad Antisecuestro y Extorsión (Unase). s. f. "Las víctimas de vacunas extorsivas en Ecuador desisten de seguir con las denuncias." *Ecuavisa*. Consultado el 30 de noviembre. https://www.ecuavisa.com/lanoticia-a-fondo/las-victimas-de-vacunas-extorsivas-en-ecuador-desisten-de-seguir-con-las-denuncias-YF4564100

UNIR. 2023. "¿Qué es el principio de transparencia?" 24 de octubre. Consultado el 18 de agosto. https://ecuador.unir.net/actualidad-unir/principio-de-transparencia/.

Valdés Zurita, Leonardo. 2016. *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 7. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-07.pdf.

van Kokswijk, Jacob. 2007. "Legal Aspects of Virtual Identity." En *International Conference of Cyberworlds*, 77–82. https://doi.org/10.1109/CW.2007.66

Varela Cáceres, Edison. 2019. *Lecciones de derecho civil I: Personas*. Lección VIII. Caracas: Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia.

Vargas, Fernando, Miguel Ángel Cáceres, Diana Carrillo, Marcela Castellanos, Corporación Geoambiental Terrae, Jeremy León, Marilyn Machado, y Eduardo Quintero. 2023. *Extractivismo y captura del Estado en Colombia: Aportes contra la impunidad*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll Colombia.

Vásconez, Gustavo. 1976. *Cartilla de Divulgación Ecuatoriana No. 4: Cartas de Bolívar al General Juan José Flores*

Vásquez Salazar, Juan Camilo, y María Cristina Ovalle Almanza. 2020. "Respuesta institucional a la participación ciudadana contra el extractivismo en Colombia: la dimensión discursiva de una problemática asociada

al cambio climático." *Análisis Político* 33 (99): 3–23. https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90930.

Véliz, Claudio. 2023. *The New World of the Gothic Fox: Culture and Economy in English and Spanish America*. Berkeley: University of California Press.

Vera, Sofía, y Santiago Llanos. 2016. "Ecuador: la democracia después de nueve años de la 'Revolución Ciudadana' de Rafael Correa." *Revista de Ciencia Política* 36 (1): 145–75.

Verdesoto, Luis. 2005. *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Verdesoto, Luis. 2017. "¿Hacia dónde vamos?" *Debate Ecuador*, 103. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/15216/1/REXTN-ED103-02-Verdesoto.pdf.

Vertiz-Osores, Jacinto Joaquín, María Fanny Aparicio-Fernández, Manuel Felipe Guevara-Duarez, Juana Yris Díaz-Mujica, Segundo Pérez-Saavedra, y Isabel Menacho-Vargas. 2020. "Participación ciudadana como estrategia de diagnóstico para la toma de decisiones para reducir la desnutrición crónica en un distrito de Lima." *Eleuthera* 22 (2): 132–46. https://doi.org/10.17151/eleu.2020.22.2.9.

Viamonte Garrido, Yoan Israel. 2018. "La inteligencia científica y tecnológica para el desarrollo en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas: una cuestión de seguridad nacional." En *Desde el Sur: Visiones y aportes a los estudios internacionales desde Latinoamérica*, coordinado por Raúl Salgado Espinoza y Daniel Gudiño Pérez, 245–62. Quito: Editorial de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Vigil, James Diego. 2007. *The Projects: Gang and Non-Gang Families in East Los Angeles*. Austin: University of Texas Press.

Villarreal Ojeda, Andrea. 2023. "Dolarización: El ancla del Ecuador." *Revista Perspectiva*, 15 de diciembre. https://perspectiva.ide.edu.ec/investiga/2023/11/23/dolarizacion-el-ancla-del-ecuador/.

Villavicencio, Gaitán. 2010. "Gobiernos seccionales en Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998–2009)." *Universitas* 1 (13): 41–61. https://doi.org/10.17163/uni.n13.2010.02.

Visconti, Giancarlo. 2021. "Reevaluating the Role of Ideology in Chile." *Latin American Politics and Society* 63 (2): 1–25. https://doi.org/10.1017/lap.2021.3.

Vuyk, Cecilia, Guillermo Achucarro, y Sara Costa. 2021. “Itaipú 2023: Oportunidad histórica para el desarrollo, derecho de libre determinación y soberanía energética.” En *Derechos Humanos en Paraguay 2021*, 505–522. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Weber, Max. 2001. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Routledge.

Wharton University of Pennsylvania. 2022. “The Political Constraint Index (POLCON) Dataset.” https://mgmt.wharton.upenn.edu/faculty/heniszpolcon/polcondataset/.

Wilde, Alexander. 1978. “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia.” En *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, editado por Juan J. Linz y Alfred Stepan, 28–81. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Wilde, Alexander. 1982. *La quiebra de la democracia*. Bogotá: Tercer Mundo.

World Bank. s. f. “Colombia.” Consultado el 15 de abril de 2024. https://datos.bancomundial.org/pais/colombia?view=chart.

World Bank. s. f. “Intentional Homicides (Per 100,000 People): Ecuador.” *The World Bank Group*. Consultado el 20 de noviembre de 2024. https://datos.bancomundial.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=EC

World Economic Forum. 2023. *Reimagining Digital ID*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Reimagining_Digital_ID_2023.pdf.

World Happiness Report. s. f. *World Happiness Report*. Consultado el 9 de diciembre de 2024. https://worldhappiness.report/

World Population Review. 2024. “Murder Rate by Country 2024.” https://worldpopulationreview.com/country-rankings/murder-rate-by-country

Yasunaga Kumano, Mayumi. 2019. “Itaipú: crisis política y camino a la renegociación.” Documento de Opinión IEEE 98/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 29 de octubre de 2019. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO98_2019MAYYAS_Itaipu.pdf

Zaar, Miriam Hermi. 2017. “Hidroeléctrica binacional Itaipú: Del proyecto económico y geopolítico a la reconfiguración socio-territorial.” Ponencia presentada en el *Cuarto Simposio Internacional de la Historia de la Electrificación: La Electrificación y el Territorio. Historia y Futuro*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 8–12 de mayo de 2017. http://www.ub.edu/geocrit/Electr-yterritorio/MiriamZaar.pdf.

Zakaria, Fareed. 1998. "El surgimiento de la democracia iliberal." *Ciencia Política*, n.º 49 (III–IV trimestre): 89–109.

Zanatta, Loris. 2012. *Historia de América Latina: De la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zodrow, George R. 2005. "The Taxation of Business and Capital Income in Colombia." Manuscrito inédito.

Zucco, César, Juan Pablo Luna, y O. G. Baykal. 2020. "Do Conditionalities Increase Support for Government Transfers?" *The Journal of Development Studies* 56 (3): 527–48. https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1577388.

Zúñiga, Nieves, Matthew Jenkins, y David Jackson. 2018. *Does More Transparency Improve Accountability?* Berlín: Transparency International. http://www.jstor.org/stable/resrep20498.



-logía

logía es una partícula lingüística de origen griego cuyo concepto vincula términos como «discurso», «ciencia», «estudio» o «tratado», palabras fundamentales que caracterizan esta colección de escritos teóricos sobre diversas materias, dentro de las diferentes áreas del conocimiento.

Otros títulos de esta colección

El arte del servicio
Varios autores

Sobre lecturas y otras maricadas
Néstor Polo

Multitudes en movimiento
Varios autores

Otras colecciones de UDLA Ediciones:



ruta



imago



racimo



eje



símil



núcleo

Este libro es la culminación de un esfuerzo intelectual que ha buscado ser más que un simple compendio; es el resultado de una convocatoria amplia, rigurosa y comprometida, diseñada para confrontar los retos sistémicos que enfrenta Latinoamérica. Los textos aquí compilados tienen como denominador común la urgente tarea de examinar la transparencia como un desafío estructural.

Desde el punto de vista académico, esta obra representa una contribución significativa al campo de las ciencias políticas, no solo por la calidad de los análisis, sino también por el esfuerzo de conectar teoría y práctica, evidencia y acción, crítica y propuesta. Al yuxtaponer casos de fracaso, como la cooptación de la justicia en Venezuela y Nicaragua, con experiencias exitosas de reformas específicas en Chile y Brasil, el volumen se sitúa en el centro de los debates contemporáneos sobre gobernanza y democracia. Pero este libro es también una invitación a seguir investigando. Muchas de las preguntas aquí planteadas permanecen abiertas: ¿cómo garantizar la independencia de los organismos de control?, ¿qué modelos de cooperación internacional favorecen la transparencia sin imponer agendas externas?, ¿cómo reconstruir la confianza ciudadana en contextos de polarización?

ISBN 978-9-942581-21-1
9 789942 581211

udla ediciones