

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría profesional en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción

La captura y reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano

Caso Empresas Públicas

Michelle Estefanía Barros Herdoíza

Tutor: César Montúfar Mancheno

Quito, 2023

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

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

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

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Michelle Estefanía Barros Herdoíza, autora del trabajo intitulado “La captura y reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano: Caso Empresas Públicas”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho de Control y Prevención de la Corrupción en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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

12 de diciembre de 2023

Firma:

Resumen

La captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado ha sido una constante en la sociedad, sin embargo en el transcurso de estos 15 años se ha podido evidenciar de manera directa este fenómeno que se ha desarrollado en Ecuador; entre los principales elementos podemos mencionar la economía del delito, la microeconomía del mercado de la corrupción y el clientelismo, y su posterior desenlace en las empresas públicas pues se desarrolla un hilo conductor desde el Gobierno de Sixto Durán Ballén hasta el Gobierno de Guillermo Lasso, evidenciando como las empresas públicas fueron capturadas. El objetivo de esta investigación radica en comprender como la captura y la reconfiguración cooptada del estado por parte de las elites económicas afecta a la calidad de la democracia, y como la administración pública sirve como fuente de reproducción de la corrupción. Se desarrolló mediante un análisis documental sustentado en una revisión bibliográfica que nos permitió contextualizar la información recopilada, misma que fue procesada por medio de resúmenes, síntesis de los libros y artículos de revistas relacionados con el tema que nos ha permitido sustentar la investigación. A modo de conclusión, los actos de corrupción cometidos por los gobiernos de turno no terminan al finalizar su gestión sino al contrario estos se fragmentan en mecanismos que obstruye y desconfiguran un estado para operar de manera más eficiente en beneficio de ciertos grupos, causando daños irreparables en la estructura y funcionamiento del aparato estatal, esta investigación permitirá orientar a la ciudadanía respecto a cómo operan los actos de corrupción y que esta evite la normalización de dichas acciones en la sociedad.

Palabras clave: corrupción política, captura estatal, cooptación del estado, reformas económicas, privatización estatal

A mi esposo, mi hijo Mian y a mis padres, por el apoyo en todas las etapas de estudio y por ser mi motivación para seguir adelante.

Agradecimientos

Estoy muy agradecida con mi esposo por la motivación de cada día, y por convencerme que soy capaz de todo lo que me proponga; al doctor César Montufar por su colaboración, y orientación en el desarrollo del presente trabajo.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	13
Introducción.....	15
Capítulo primero: Conceptualización de la captura estatal	19
1. Captura estatal	19
2. Como se manifiesta la captura estatal.....	24
3. Elementos teóricos y conceptuales de nuevas perspectivas hacia la captura estatal	30
4. Reconfiguración cooptada del Estado	35
Capítulo segundo: Caso Empresas Públicas.....	39
1. Antecedentes.....	39
2. Fase inicial o de consolidación (1995-2002).....	40
3. Segundo periodo: 2003-2007.....	43
4. Tercer periodo: 2008-2010	45
5. Sistema de Contratación Pública	46
6. Creación de Ley de las Empresas Públicas.....	48
7. La empresa coordinadora de Empresas Públicas (EMCO).....	49
8. Cronología caso empresas públicas en el gobierno de Guillermo Lasso: El Gran Padrino.....	51
9. Informe denominado León de Troya	54
10. Informe de Luis Verdesoto	55
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	69

Figuras y tablas

Figura 1. Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE).	37
Figura 2. El Gran Padrino. La Posta, “El Gran Padrino”.	52
Figura 3 Hipótesis sobre niveles. Luis Verdesoto.	57
Figura 4. Hipótesis sobre relacionamiento con EMCO EP	60

Introducción

La captura estatal es un fenómeno que se produce cuando los intereses privados influyen de manera indebida en las decisiones y acciones de los agentes públicos, y de esta se desprende la reconfiguración cooptada del estado, la cual se produce cuando grupos de poder privados influyen en las decisiones públicas favoreciendo sus intereses particulares. Estos fenómenos pueden afectar negativamente al bienestar social, la eficiencia económica y la calidad democrática de un país.

Se examinan los mecanismos, las causas y las consecuencias de este tipo de captura, así como las posibles medidas para prevenirla o mitigarla. Se utiliza como marco teórico el enfoque de la economía política institucional, la economía del delito, la microeconomía del mercado de la corrupción y el clientelismo, que considera las interacciones entre los actores políticos, económicos y sociales en el contexto de las instituciones formales e informales que regulan el funcionamiento del sector público. Por este motivo, en el presente trabajo se analizó el caso de la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano: caso empresas públicas.

La captura estatal por parte de empresas privadas hacia empresas públicas es un tema polémico que ha generado preocupación en todo el mundo. Este fenómeno ocurre cuando las empresas privadas, gracias a sus recursos económicos, logran controlar y dominar a las empresas públicas, influyendo en la toma de decisiones y en la política pública para obtener beneficios económicos sin tener en cuenta las consecuencias sociales.

Este problema se puede observar en diversos sectores, como el energético, telecomunicaciones, etc. donde las empresas privadas han utilizado sus recursos para crear redes de influencia dentro del Estado y tomar decisiones que favorezcan sus intereses particulares. La captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado también puede tener graves consecuencias políticas, como la pérdida de legitimidad de la entidad pública ante los ciudadanos y el malestar social e incluso conflictos violentos si las decisiones tomadas solo benefician a unos pocos individuos o grupos empresariales.

Además, una vez que una empresa privada ha conseguido controlar a una empresa pública, puede resultar muy difícil recuperarla por el Estado debido al conflicto entre los intereses económicos de la empresa privada y los intereses del Estado en recuperar el control de la entidad.

La adquisición de empresas públicas por parte de los grupos económicos ha generado preocupación en todo el mundo debido a sus posibles efectos negativos en la economía y la sociedad. Cuando una empresa pública es adquirida, se pierde el control democrático sobre ella y las decisiones importantes son tomadas por ejecutivos que solo responden a los intereses de la compañía privada. Además, estas adquisiciones suelen tener como objetivo principal obtener beneficios económicos rápidos y a corto plazo, lo que puede afectar directamente a trabajadores y consumidores locales.

Así también, pueden utilizar su poder económico para influir en políticas gubernamentales e incluso en decisiones judiciales, socavando la soberanía nacional y debilitando la democracia. Es importante destacar que no solo se afecta a los países donde se lleva a cabo, sino que también tiene consecuencias globales. La concentración de poder económico en manos de unas pocas corporaciones puede llevar a una mayor desigualdad económica y social en todo el mundo.

Por eso, nos planteamos la siguiente interrogante ¿Cómo logro desarrollarse el fenómeno de la captura estatal en el Ecuador?, mediante la investigación la iremos desarrollando para comprender como los tentáculos de los grupos de poder logran controlar las decisiones políticas de un Estado.

La importancia de esta investigación radica en comprender como la captura por parte de las elites económicas afecta a la calidad de la democracia y el desarrollo de los países, pues esa interferencia de individuos o grupos económicos afecta la redistribución de la riqueza, pues esta práctica puede profundizar las fallas en los mercados y en la administración pública y reproducir problemas sociales.¹

Se debe diseñar mecanismos para controlar la influencia indebida que ejercen grupos de poder económico sobre las instituciones públicas, los procesos políticos y las políticas públicas, con el fin de obtener beneficios privados a costa del interés general.

Estos fenómenos pueden manifestarse de diversas formas, como el financiamiento ilegal de campañas electorales, el tráfico de influencias, la corrupción, el nepotismo, el clientelismo o el *lobby* no regulado. Por ejemplo, en algunos países se han denunciado casos de empresas que han obtenido contratos públicos a cambio de sobornos a funcionarios o políticos.

El *modus operandi* de los grupos de poder se pone en evidencia en la efectividad de las reformas administrativas, políticas y económicas en los sistemas de mercado, pues

¹ Luis Jorge Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia* (Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia, 2008), 8.

queda atrapado en un círculo vicioso en el que las reformas imprescindibles para restablecer la gestión del gobierno se han visto obstaculizadas por una colusión entre empresas pudientes y funcionarios públicos con la finalidad de obtener grandes ganancias privadas manteniendo una administración deficiente.²

² Ibid.

Capítulo primero

Conceptualización de la captura estatal

1. Captura estatal

En este capítulo se pretende examinar las causas, manifestaciones y consecuencias de la captura estatal. Se parte de la hipótesis de que la captura estatal es un problema complejo y multidimensional, que requiere una respuesta integral y coordinada desde el ámbito político, jurídico, social y cultural.

La captura estatal es un fenómeno político y económico que se produce cuando grupos de interés privados influyen de manera indebida en las decisiones y acciones de los gobernantes, en detrimento del bienestar público.

En las últimas décadas, varios gobiernos de la región de América del Sur experimentaron y se afectaron debido a una evolución en actividades criminales y de infracciones sociales, mostrando a un gobierno apegado a formas criminales de actuación en donde la corrupción pueda ser desarrollada tanto por grupos económicos legales como ilegales, que pueden generar mayores niveles de sobornos de alta cuantía, llegando así a escenarios más complejos como la denominada captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado.³

La captura estatal ocurre cuando agentes privados influyen en la formulación de leyes y políticas públicas para favorecer sus propios intereses, debilitando la estructura económica generando una forma de corrupción a gran escala y esto permite en el país la distorsión de leyes y regulaciones para favorecer intereses que contradicen el bienestar general.⁴

De esta manera, un pequeño grupo de personas participa en la trama de corrupción y maneja grandes cantidades de dinero. Buscan obtener negocios con el gobierno, privatizar empresas y obtener concesiones dando dinero a los legisladores para que modifiquen las leyes a su favor, llegando esta influencia a ministros, directores, jefes de

³ Ibid.

⁴ Ibid.

estado, para así, hacer un uso indebido de los fondos públicos sin que haya una participación directa de empresas privadas deshonestas.⁵

Sin embargo, existe una marcada diferencia pues, la captura estatal se distingue de la corrupción administrativa en el momento en que aparece el acto de corrupción, es por ello, que se define como la acción de individuos o grupos que influyen en la formulación de políticas gubernamentales para su beneficio particular mediante un abastecimiento ilícito y no transparente de beneficios privados a funcionarios públicos.⁶

Se puede analizar que algunos casos, la corrupción se origina desde el nivel más alto de la jerarquía y se extiende hacia abajo. Así, el funcionario con mayor poder recibe una coima o una comisión de un interesado y ordena a sus subordinados que actúen en su favor, repartiendo con ellos parte del beneficio ilícito. Un ejemplo de esto sería que el encargado de un puerto aduanero acepte dinero de un importador y le indique al agente de aduanas que deje pasar una mercancía sin revisarla. En otros casos, la corrupción surge desde el nivel más bajo y se propaga hacia arriba. Así, el agente de aduanas cobra dinero por dejar pasar mercancías ilegales y le entrega una porción al encargado del puerto para evitar sanciones.⁷

En el caso ecuatoriano se evidenció como esta captura estatal se ha ido desarrollando con una influencia abusiva orquestada directamente desde las elites económicas y políticas para manejar el estado y que funcione según sus intereses.

Por ejemplo, tienen la posibilidad de corromper al líder político para obtener ventajas en asuntos relevantes, financiar a los legisladores para que actúen a su conveniencia en la elaboración de las normas, coimear a empleados y funcionarios públicos para acceder a información confidencial en las licitaciones o para eludir tributos y regulaciones, sobornar a los jueces o a la policía para librarse de la sanción.⁸

Sin embargo, se evidencia en mayor medida que estas prácticas se logran cuando se permite gerenciar a estos individuos en altos cargos públicos generando así una influencia desequilibrada entre las empresas privadas sobre las estatales, bloqueando las decisiones que beneficien al sector público.⁹

⁵ Rose Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 2da ed. (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2019), 44.

⁶ Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 8.

⁷ Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 44,45.

⁸ *Ibid.*, 47,48.

⁹ Oxfam Internacional, “La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”, *Oxfam International*, 16 de noviembre de 2018, <https://www.oxfam.org/es/la-captura-del-estado-y-el-aumento-de-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe>.

Específicamente, el sector privado lo que busca es beneficiarse de las empresas públicas y su mal manejo, para así, obtener contratos como proveedores de bienes o servicios estatales generando mayores ingresos, creyéndose indispensables y con ello que el pueblo sienta que la solución es la privatización de los bienes públicos.¹⁰

Pues la corrupción está inversamente relacionada con el desarrollo humano: a mayor corrupción, menor desarrollo. Algunos estudios han intentado analizar cómo se produce esta relación, indican que la corrupción reduce la eficacia de las políticas industriales, aumentando los costos de hacer negocios y empujando a las empresas a actuar en la informalidad, incumpliendo las leyes tributarias y regulatorias. Esto perjudica el ambiente empresarial y de inversión, que puede ser deliberadamente deteriorado por los funcionarios que buscan beneficios ilícitos. Como resultado, la corrupción frena el crecimiento económico.¹¹

Sin embargo, al parecer no todos los ámbitos del sector público están en la mira de los sectores empresariales, existen preferencias especiales con aquellos temas relacionados con la construcción, seguridad, salud, educación, telecomunicaciones, energía eléctrica, petróleo, etc., como se puede observar desean sectores estratégicos para la economía.¹²

En el marco conceptual se la podría definir como economía del delito, pues ha permitido evidenciar y proseguir en la comprensión de diferentes actividades delictuosas que tienen como objetivo el generar rendimiento económico. Esto significa que toman medidas para minimizar la probabilidad de ser detectados, investigados, juzgados y sancionados.¹³

Otra definición apegada al marco conceptual económico es referirse como una democracia capturada, pues este término se refiere a los sistemas democráticos que han sido tomados por las élites políticas económicas y aquellas que tienen mayor influencia en las decisiones políticas y gubernamentales en favor de los sectores económicos y a menudo se dan en menosprecio de los intereses del público en general.¹⁴

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 62,63.

¹² Oxfam Internacional, “La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”.

¹³ Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 14.

¹⁴ Oxfam Internacional, “La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”.

La captura estatal por parte de las élites puede ocurrir a través de medios como la corrupción y el soborno, lo que garantiza que la normativa se diseñe en beneficio de las empresas aliadas al presidente de turno.

Sin embargo, esto puede resultar en una distribución desigual de recursos y oportunidades, ya que la concentración de poder en las élites les permite moldear las políticas de las instituciones, lo que perpetúa la desigualdad y los intereses sociales. Este es un ciclo que se mantiene a través de la generación de desigualdad y la captura estatal.¹⁵

Es así que, cuando el poder está en manos de las élites, estas pueden resultar en una falta de representación de los intereses de ciertos sectores. Por lo tanto, es crucial implementar medidas para prevenir la captura estatal y garantizar la integridad, transparencia y ética en la política para mantener una democracia saludable y justa.¹⁶

Los escándalos de corrupción entre políticos y empresarios nos permiten comprender una parte de lo que normalmente está oculto y cómo se han llevado a cabo acuerdos poco beneficiosos para el país.

Pues la corrupción provoca un exceso de inversión en obras públicas. Sin embargo, estas obras pueden ser deficientes y no generar los beneficios esperados de mayor crecimiento y empleo, si el crecimiento impulsado por la corrupción no se acompaña de mejor educación, salud e infraestructura pública, la desigualdad puede perpetuarse por generaciones y frenar el desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, la corrupción podría estimular la inversión y el crecimiento en el corto plazo, pero podría tener consecuencias negativas en el largo plazo si los proyectos elegidos no contribuyen a fortalecer el crecimiento sostenible y reducir la pobreza.¹⁷

Es por ello por lo que, las grandes obras públicas ponen al descubierto los delitos económicos, ya que conllevan un desarrollo que no es realmente desarrollo, debido a que se descubren acuerdos que funcionan como una red íntima entre dos élites, pues los agentes económicos sin ética son los que participan en actividades ilícitas y tienen una ventaja competitiva llegando a controlar los ámbitos empresariales y políticos.¹⁸

Es importante entender la trama entre dos élites y cómo identificar estas redes de empresas, personajes e instituciones en diferentes niveles.

¹⁵ Rosa Cañete Alonso, *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos* (Oxford: Oxfam / CLACSO, 2018), doi:10.21201/2018.3521.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 65.

¹⁸ Ibid.

Para esto se requiere de un enfoque que posibilite delimitar a los actores empresariales y estatales para explicar su participación en casos donde exista asociación por parte de intereses privados que van en contra del interés general o cuando cometen delitos.

Sin embargo, en la actualidad existe una variedad de teorías y métodos disponibles que abarcan una gran cantidad de datos permitiendo rastrear los casos de estudio en cuanto a colusión y corrupción se refieren. La metodología se sustenta en una línea del tiempo que posibilita un seguimiento, permite rastrear los procesos, toma de decisiones, comprender e identificar el entramado en los diferentes niveles.

El poder empresarial y corporativo en el siglo XXI es notablemente multidimensional, no solo por el dominio económico, sino por el nivel de influencia política de sus corporaciones. La discusión sobre la relación entre la corporación, el estado y la sociedad debe ser amplia, realista y multidisciplinaria.¹⁹

Debemos reconocer que las empresas privadas no solo operan para generar gobernabilidad y contribuir a la sociedad, sino también para obtener créditos.

Las modernas corporaciones utilizan un sistema que combina mecanismos legales, ilegales y dudosos con la finalidad de generar y maximizar las ganancias, en lo cual los expertos y académicos sostienen es más común de lo que se piensa pues les permite crecer en competencia.²⁰

Los modelos de negocios e influencias sirven para expandirse, incrementar sus ganancias y aumentar en escala, lo que permite ver interacciones complejas para operar en el sistema económico, político, social e internacional.

La combinación de mecanismos implica comprender:

- 1) la naturaleza económica y organizativa de una empresa con poderes crecientes y diversos, reflejados en la estructura de su negocio;
- 2) las relaciones políticas y sociales diseñadas en función de un patrón de influencia y
- 3) la capacidad de la empresa para capturar el estado utilizando ambos modelos, lo que produce múltiples consecuencias económicas, institucionales, políticas y sociales.

¹⁹ Francisco Durand, *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos* (Lima: Fondo Editorial Oxfam, 2019), 22.

²⁰ *Ibid.*, 35.

Es importante considerar que estos actores pueden moverse entre lo legal y lo ilegal. Las grandes empresas privadas tienden a operar en una zona gris, utilizando medios lícitos, pero también cuestionables o incluso abiertamente ilícitos, debido a su tendencia a aumentar constantemente su ganancia.

Las proporciones en la cantidad de legalidad o ilegalidad requieren de factores como la guía de sus líderes hacia las diferentes esferas y capitales en los que operan y quizás incluso la cantidad de activos que posee la empresa. La tentación de obtener y mantener grandes ganancias a través de conexiones políticas y sobornos es el factor que impulsa a las empresas en esta dirección.

Las empresas que eligen comportarse de esta manera, las que sucumben a la instigación de transgredir, lo hacen con la finalidad de sumar ganancias a gran escala en un tiempo menor. La influencia en la sociedad civil se da gracias a las empresas políticamente conectadas pues agrava el entorno corporativo ya que logran un control absoluto sobre los medios de comunicación, neutralizando los mecanismos de rendición de cuentas dentro del estado y desde la sociedad civil.²¹

Si esta vinculación sigue siendo predominante, nos enfrentamos a un escenario y contexto muy dispar, donde la brecha indica que el poder económico crece y se concentra en manejar a la empresa a medida que empieza a manipular su entorno.²²

Es por lo que, la falta de contrapesos con lleva a la debilidad, fragilidad o permisividad del estado agrandando el poder de estas empresas. Esta situación nos lleva a discutir la captura estatal y como las empresas multinacionales nacen en este ambiente y otras deben aprender a operar en este, recurriendo a intermediarios o socios locales.

Siendo necesaria una normativa que permita reestructurar los programas públicos pues las normas y condiciones establecidas han permitido a los funcionarios corruptos generar ganancias financieras, manipular actividades a su antojo, permitiendo un círculo vicioso en algunos sectores, debilitando así la legitimidad del gobierno, la provisión de bienes y calidad de los servicios públicos.²³

2. Como se manifiesta la captura estatal

²¹ Ibid., 39.

²² Ibid.

²³ Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 123,124.

La corrupción es un fenómeno que afecta a todos los países del mundo, pero que tiene una mayor incidencia y gravedad en aquellos con instituciones débiles y vulnerables. La corrupción implica el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, ya sea mediante el soborno, el desvío de fondos, el nepotismo, el tráfico de influencias o cualquier otra forma de aprovechamiento indebida de poder.

La captura estatal puede manifestarse de diversas maneras y consiste en el uso excesivo de influencia por parte de una élite para moldear las políticas públicas en su beneficio y en detrimento del bien común.

Es un problema grave que afecta a muchos países, especialmente a los que tienen sistemas políticos y judiciales débiles. La corrupción implica el abuso de poder o de recursos públicos para obtener beneficios privados, ya sea mediante el soborno, el fraude, el nepotismo, el tráfico de influencias o la extorsión. La corrupción socava la democracia, la confianza de los ciudadanos, el desarrollo económico y el estado de derecho.

Algunos mecanismos comunes son la manipulación de la opinión pública a través del control de la agenda mediática y el intercambio de altos cargos entre el sector público y privado, lo que revela acuerdos previos entre las élites políticas y económicas.²⁴

Estos mecanismos tienen como objetivo establecer o modificar leyes, políticas e instituciones para beneficiar a las élites y socavar la capacidad del estado para regular el mercado y asegurar el bienestar social, este fenómeno ha sido evidenciado en varios países de Latinoamérica y el caribe, donde los cambios en el régimen político han resultado en un retroceso en términos de derechos humanos, justicia social y participación ciudadana.

Algunos ejemplos de captura estatal son el financiamiento ilícito de los partidos políticos, el clientelismo, y la extorsión. Todas estas conllevan a consecuencias negativas para el desarrollo social, como el incremento de la pobreza, el menoscabo de la calidad de las instituciones públicas y sobre todo deficiencia en la gobernabilidad.

Por ejemplo, en Brasil, el gobierno de Jair Bolsonaro ha sido acusado de favorecer a los sectores agroindustriales y mineros, a costa de la deforestación de la Amazonía y la violación de los derechos de los pueblos indígenas.²⁵

²⁴ Jaime Castellano, “El fenómeno de las puertas giratorias en la agenda política: ni está, ni se le espera”, *Hay Derecho*, 21 de marzo de 2019, <https://www.hayderecho.com/2019/03/21/fenomeno-puertas-giratorias-agenda-politica-ni-esta-ni-espera/>.

²⁵ Deutsche Welle, “Brasil lanza plan para expandir minería en la Amazonía”, *Deutsche Welle*, 15 de febrero de 2022, <https://www.dw.com/es/brasil-lanza-plan-para-expandir-miner%C3%ADa-en-la-amazon%C3%ADa/a-60777986>.

En Perú, el Congreso ha sido señalado por aprobar leyes a medida de los grupos económicos que lo controlan, como la ley que exonera a las empresas mineras del pago del impuesto a la renta.²⁶

En Argentina, el gobierno de Mauricio Macri ha sido criticado por beneficiar a sus propias empresas, las de sus familiares y amigos, mediante la condonación de deudas, la adjudicación de obras públicas y la fuga de capitales.²⁷

Como se ha señalado anteriormente, algunas empresas han aprovechado los vacíos jurídicos para generar corrupción en sus acuerdos con el Estado. Estos vacíos jurídicos son las lagunas, ambigüedades o contradicciones que existen en las leyes, normas o reglamentos que regulan las actividades económicas, fiscales, ambientales o sociales. Estos vacíos jurídicos permiten a las empresas evadir impuestos, ocultar información, inflar precios, obtener contratos sin licitación, pagar coimas, lavar dinero o violar derechos humanos.

Es así como se podría citar el ejemplo de cómo las empresas aprovechan los vacíos jurídicos para generar corrupción en Ecuador:

La hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, la más grande del país, fue construida por la empresa china Sinohydro con un crédito del Banco de Desarrollo de China de más de 2400 millones de dólares. Sin embargo, se reportaron irregularidades en el proceso de contratación, como la falta de estudios técnicos y ambientales, el sobreprecio y la mala calidad de la construcción. Además, se reveló que la empresa china tenía una cláusula de inmunidad diplomática, que le impedía ser demandada o investigada por cualquier daño o perjuicio causado al Estado ecuatoriano.²⁸

En consecuencia, la corrupción de las autoridades públicas altera las decisiones en el ámbito estatal para obtener grandes beneficios personales y generar políticas públicas ineficaces y desiguales, el gobierno realiza demasiados proyectos que no son los adecuados y gasta más de lo necesario en proyectos que podrían ser razonables, incluso algunos proyectos muy requeridos que se terminan a tiempo y dentro del presupuesto pueden tener mala calidad y estar mal conservados, por eso, se cree que la privatización

²⁶ CEPAL y OXFAM, “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, *NU.CEPAL*, 9 de septiembre de 2019, <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44787>.

²⁷ Aire Digital, “Efecto Bolsonaro en Argentina: festejan el campo y las mineras, pero peligran las industrias”, *Aire Digital*, 30 de octubre de 2018, <https://www.airedesantafe.com.ar/economia/efecto-bolsonaro-argentina-festejan-el-campo-y-las-mineras-pero-peligran-las-industrias-n85126>.

²⁸ “Coca Codo Sinclair: los problemas de la multimillonaria represa que China construyó en Ecuador”, *BBC News Mundo*, accedido 6 de noviembre de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47144338>.

es la única opción, pero tampoco es la solución definitiva porque se pretende mantener el monopolio económico mediante coimas y preferencias que disminuyen las ventajas en términos de eficiencia y así asegurar que la empresa estatal pase a manos privadas.²⁹

En el caso ecuatoriano, la captura estatal ha ido tomado diversas formas a lo largo de su historia, y en forma particular durante el período neoliberal y el posterior giro al socialismo del siglo XXI.³⁰

Durante el neoliberalismo, los grupos financieros lograron tomar control del estado a través de la privatización de políticas públicas, el control de los medios de comunicación, la evasión fiscal y el rescate bancario. Estas prácticas llevaron a una profunda crisis económica, social y política que resultó en la caída de varios gobiernos.³¹

A continuación, se presenta una línea del tiempo de los gobiernos neoliberales y las medidas adoptadas hasta llegar al proyecto político denominado revolución ciudadana.

León Febres Cordero (1984-1988): Fue el primer presidente que impulsó el ajuste estructural, con medidas como la eliminación de subsidios, la privatización de empresas públicas, la liberalización de precios y tasas de interés, y el control del déficit fiscal. Su gobierno se caracterizó por el autoritarismo, la represión y el enfrentamiento con otros poderes del Estado.³²

Sixto Durán Ballén (1992-1996): Continuó con el programa neoliberal, enfocado en la modernización del Estado, la reforma tributaria, la dolarización parcial y la firma de tratados de libre comercio. Su gobierno tuvo que afrontar la crisis bancaria de 1995, el conflicto fronterizo con Perú y el descontento social por el alza del costo de vida.³³

Jamil Mahuad (1998-2000): Profundizó el neoliberalismo, con medidas como la congelación de depósitos bancarios, el aumento del IVA, la flexibilización laboral y la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos con la genuflexión del Partido Social Cristiano, estas tensiones económicas y políticas ocasionaron la dolarización total de la economía. Su gobierno terminó con su derrocamiento por una rebelión popular y militar en enero del 2000.³⁴

²⁹ Ackerman y Palifka, Susan, *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*, 155.

³⁰ Valeria Coronel et al., "Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador", *Colombia Internacional*, n° 100 (octubre de 2019): 148, doi:10.7440/colombiaint100.2019.07.

³¹ *Ibid.*, 151.

³² Alberto Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador*, 3.^a ed. (Quito: Corporación Editora Nacional, 2012), 224.

³³ *Ibid.*, 226.

³⁴ *Ibid.*, 233.

Gustavo Noboa (2000-2003): Asumió el poder tras el golpe de Estado contra Mahuad, y mantuvo la política económica neoliberal. Su gobierno se dedicó a renegociar la deuda externa, a reactivar el sector productivo y a recuperar la confianza de los inversionistas. Su gestión fue cuestionada por casos de corrupción y por su falta de legitimidad.³⁵

Lucio Gutiérrez (2003-2005): Fue el líder del movimiento que derrocó a Mahuad, y llegó al poder con un discurso antineoliberal. Sin embargo, una vez en el gobierno, cambió su línea política y se alineó con el FMI, el Banco Mundial y Estados Unidos, a esto se sumó la sumisión a León Febres Cordero hasta llegar a Álvaro Noboa a los que sirvió de manera secuencial con sus prácticas clientelares, todos estos factores condujeron a la “rebelión de los forajidos” que lo llevó a su destitución en abril del 2005.³⁶

Rafael Correa (2007-2014), llevó a cabo un esfuerzo para liberar al Estado de la captura por parte de las élites financieras. Esto se logró a través de una campaña para separar la gestión estatal de los intereses privados. Se implementaron medidas como la reforma constitucional, la auditoría de la deuda externa, la regulación del sistema financiero, la recuperación de la soberanía sobre los recursos petroleros y la redistribución de la renta.³⁷

No obstante, el proceso para separar la gestión estatal de los intereses privados no fue completo ni uniforme y enfrentó resistencias y contradicciones. El gobierno de Correa tuvo que llegar a acuerdos con ciertos sectores empresariales para asegurar su gobernabilidad y llevar a cabo su proyecto político.³⁸

Por lo anteriormente mencionado, también se vio involucrado en prácticas corruptas que beneficiaron a empresas extranjeras como Odebrecht y a grupos cercanos al oficialismo.

El caso Odebrecht³⁹ en Ecuador es uno de los escándalos de corrupción más grandes que ha sacudido al país en los últimos años. Se trata de una trama de sobornos que la constructora brasileña pagó a funcionarios públicos para obtener contratos de obras de infraestructura entre el 2001 y el 2016. Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht habría desembolsado alrededor de 33,5 millones de dólares en coimas en Ecuador, aunque la cifra podría ser mayor.

³⁵ Ibid., 261.

³⁶ Ibid., 265.

³⁷ Ibid., 352.

³⁸ Ibid., 364.

³⁹ Durand, *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*, 90.

La empresa se acogió al principio de oportunidad, que permite suspender o extinguir la acción penal a cambio de una reparación integral. Sin embargo, este principio no garantiza la transparencia ni la rendición de cuentas sobre los hechos de corrupción.⁴⁰

La investigación del caso Odebrecht en Ecuador ha involucrado a varios exfuncionarios del gobierno de Rafael Correa, entre ellos el exvicepresidente Jorge Glas, quien fue condenado a seis años de prisión por asociación ilícita. También se ha procesado a exministros, exgerentes de empresas públicas, exlegisladores y empresarios vinculados con la red de corrupción.

Además, se han realizado allanamientos, incautaciones, detenciones y solicitudes de asistencia penal a otros países para recabar información, el caso ha generado un gran impacto político, social y económico en el país, ha evidenciado la falta de transparencia y control en la contratación pública y la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción.

Esto afectado la imagen y credibilidad del estado y ha generado un clima de desconfianza y malestar en la ciudadanía.

El gobierno de Lenin Moreno, que asumió el poder en 2017, inició un proceso de ajuste económico y social basado en el neoliberalismo. Entre las medidas que aplicó se encuentran la eliminación de subsidios a los combustibles, la reducción del gasto público, la flexibilización laboral y la firma de un acuerdo con el FMI.⁴¹ En octubre de 2019, se produjeron masivas movilizaciones sociales que lograron que el gobierno retrocediera parcialmente en algunas de sus decisiones, pero no cambió su orientación neoliberal. La crisis económica y social se profundizó por la pandemia de COVID-19,⁴² que golpeó duramente al país.

En las elecciones presidenciales de 2021, el candidato oficialista Andrés Arauz, que representaba la continuidad del proyecto político de Rafael Correa, fue derrotado por Guillermo Lasso, que se presentó como una alternativa al correísmo.

Lasso prometió mantener y profundizar las medidas neoliberales iniciadas por Moreno, y desde que asumió el poder en mayo de 2021 ha implementado una serie de

⁴⁰ “Coca Codo Sinclair”.

⁴¹ Cámara de Comercio de Guayaquil, “Medidas económicas del Gobierno de Lenin Moreno” (Guayaquil: Cámara de Comercio de Guayaquil, octubre de 2017), <https://www.lacamara.org/website/wp-content/uploads/2017/03/APE-005-Medidas-econ%C3%B3micas-LM.pdf>.

⁴² Presidencia de la República del Ecuador, “El presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19”, *El Gobierno de todos*, 16 de marzo de 2020, <https://www.presidencia.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/>.

reformas que buscan favorecer al sector privado y cumplir con las exigencias del FMI. Entre estas reformas se destacan la privatización de empresas públicas, la eliminación de impuestos a las grandes fortunas, la flexibilización de las normas ambientales y la desregulación financiera.

Estas reformas han tenido un impacto negativo en la economía y la sociedad, aumentando la pobreza, inseguridad, la desigualdad, el desempleo y la deuda externa, y reduciendo la capacidad del Estado.⁴³

3. Elementos teóricos y conceptuales de nuevas perspectivas hacia la captura estatal

Para comprender el fenómeno de la captura estatal en ámbitos más complejos es necesario analizar los elementos teóricos y conceptuales que lo definen y lo diferencian de otras formas de corrupción, frente a este desafío se requieren nuevas perspectivas que permitan comprender mejor las causas, los mecanismos y los efectos. Estas perspectivas deben incorporar una visión multidimensional y multidisciplinaria del problema, que reconozca la diversidad de actores, intereses y contextos involucrados, se procede a explicar los elementos teóricos que son considerados como prácticas corruptas que manipulan la institucionalidad estatal a favor de los intereses de la corrupción y son: la economía del delito, microeconomía del mercado de la corrupción y el clientelismo.

- **La economía del delito**

La economía del delito es una rama de la economía que estudia las causas, las consecuencias y las políticas para prevenir o reducir el fenómeno delictivo desde una perspectiva racional. Esta teoría se basa en el trabajo de Gary Becker, quien en 1968 publicó un artículo titulado “Crime and Punishment: an Economic Approach”, donde planteó que los individuos que cometen delitos lo hacen comparando los beneficios y los costos esperados de su acción, y que la política criminal debe diseñarse para aumentar el costo esperado del delito y disminuir el beneficio esperado.⁴⁴

Así también considera el efecto de las instituciones, como el sistema judicial, penitenciario y policial, en la prevención y el control del crimen, así como el impacto de

⁴³ Francisco Hidalgo, “La reducción del gobierno de Lasso evidencia la quiebra del neoliberalismo en el Ecuador”, *CLACSO*, 29 de mayo de 2023, <https://www.clacso.org/la-reduccion-del-gobierno-de-lasso-evidencia-la-quiebra-del-neoliberalismo-en-el-ecuador/>.

⁴⁴ Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 21.

este en el bienestar social y el desarrollo económico. Por ejemplo, si el sistema judicial es lento e ineficiente, el penitenciario es hacinado e inhumano, y el policial es corrupto e ineficaz, el costo esperado del delito se reduce y la probabilidad de cometerlo se incrementa.

La economía del delito ha proporcionado una comprensión más profunda de las actividades delictivas motivadas por el lucro económico. Lo que ha permitido entender que los criminales, especialmente los exitosos, son agentes racionales y calculadores que toman medidas para reducir, minimizar y evitar la posibilidad de ser descubiertos, investigados y castigados.⁴⁵

A menudo se cree que los criminales son irracionales y actúan sin tomar las precauciones necesarias para garantizar el éxito de sus acciones. También es posible que exista una decisión impulsiva, fortuita u ocasional para tomar la decisión de cometer un delito.

A modo de ejemplo, se piensa que existe una estrecha relación entre la pobreza y los comportamientos delictivos pues el desempleo puede ser una causa directa de dicha actitud por lo que recurren al delito. Esta imprevisibilidad en la acción personal de cometer un delito suele ser cierta en aquellos delitos en los que no se busca un beneficio económico, como los crímenes pasionales y de venganza.⁴⁶

Pero la diferencia entre estos actos y los actos de delito económico es que para realizarlos con éxito es necesario establecer y mantener redes sociales complejas y eficaces que aseguren la confidencialidad y permitan la realización de diversos acuerdos jurídicos, políticos y económicos. Estos acuerdos no pueden ser realizados de manera esporádica o espontánea, por lo que se requiere una planificación cuidadosa y un tiempo considerable para organizar y consolidar.⁴⁷

Desde la perspectiva de la economía del delito, es evidente que el estado puede limitar la corrupción aumentando su capacidad para detectar, investigar, juzgar y castigar a quienes cometen estos actos.⁴⁸

Aunque el fortalecimiento de la capacidad operativa del estado ante los actos de corrupción puede contribuir a reducir su incidencia, esto no es suficiente por sí solo. Es necesario abordar los factores subyacentes en la estructura económica, política, social y

⁴⁵ Ibid., 22.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., 25.

cultural que fomentan la reproducción del delito, especialmente en el caso de la captura del estado y la reconfiguración cooptada del estado.

- **Microeconomía del mercado de la corrupción**

La corrupción es un fenómeno complejo que tiene un impacto negativo en el desarrollo económico y social de un país, para comprender mejor sus causas y consecuencias, se puede utilizar el enfoque de la microeconomía, que analiza el comportamiento de los agentes individuales que participan en el mercado de la corrupción. Estos agentes son el corrupto, que ofrece o acepta un soborno, y el corruptor, que lo paga o lo recibe.

El análisis microeconómico de la corrupción se basa en modelos que explican las condiciones bajo las cuales se produce el intercambio ilegal, los incentivos y las restricciones que enfrentan los agentes y los efectos sobre la eficiencia y el bienestar social.

Algunos de estos modelos son el de búsqueda de rentas, que se enfoca en el poder discrecional de los funcionarios públicos para otorgar beneficios a los privados, que se centra en el problema de información asimétrica entre los supervisores y los subordinados, y el de economía conductual, que incorpora aspectos psicológicos y sociales que influyen en la decisión de corromperse.

La microeconomía del mercado de la corrupción centra su estudio en analizar las causas, los efectos y las posibles soluciones de este fenómeno que afecta el desarrollo económico, político y social de los países.

Funciona en un mercado de corrupción entre actores puramente oportunistas, donde las transacciones son puntuales y no organizadas. En este caso, el intercambio es inestable debido a la negociación llevada a cabo por actores impersonales, y hace hincapié en el carácter principalmente individual y voluntarista, dejando de lado otras instancias de acción.⁴⁹

Una de las consecuencias perjudiciales de la corrupción es la generación de grandes cantidades de dinero, que obtenido a través de sobornos se oculta al fisco y se desvía a paraísos fiscales. Esto provoca una disminución en la recaudación de impuestos por parte de las administraciones públicas, lo que resulta en una mayor carga fiscal para los contribuyentes.

⁴⁹ Vicente Monteverde, “Ciencias del comportamiento y corrupción: Modelo microeconómico de la corrupción”, n° 64 (abril de 2020): 3.

En consecuencia, la corrupción obstaculiza el crecimiento económico y genera ineficiencias y sobrepuestos.

Algunos ejemplos de microeconomía del mercado de la corrupción son:

- El soborno: consiste en el pago de una suma de dinero o la entrega de un bien o servicio a un funcionario público para que realice o deje de realizar una acción relacionada con sus funciones.⁵⁰
- La extorsión: consiste en el uso de amenazas o violencia por parte de un agente público o privado para obtener dinero o bienes de otro agente.
- El tráfico de influencias: consiste en el uso indebido del poder o la posición de un agente público o privado para favorecer los intereses de otro agente a cambio de una contraprestación
- El nepotismo: consiste en el favoritismo hacia los familiares o amigos de un agente público o privado en el acceso a cargos, empleos, becas u otros beneficios.⁵¹
- La malversación: consiste en el uso fraudulento o ilegal de los fondos públicos por parte de un agente público o privado para fines distintos a los previstos.
- **Clientelismo**

El clientelismo es una práctica política que consiste en el intercambio de favores o beneficios entre un líder y sus seguidores, a cambio de su apoyo electoral o social. Esta forma de relación entre el poder y la ciudadanía tiene consecuencias negativas para la democracia, la calidad de las políticas públicas y el desarrollo social y económico.

Crea una forma de confianza localizada y limitada que establece un espíritu de facción y una jerarquía para legitimar comportamientos y fidelidades. Esto lleva a los miembros de la clientela a actuar de manera oportunista y discriminatoria en torno a la conciencia cívica al establecer una moralidad relativa y un doble compromiso. En este contexto, prevalece una ética que se ajusta y adecua a intereses egoístas de la clientela.⁵²

En primer lugar, el clientelismo debilita la democracia al socavar la participación ciudadana, la representación política y la rendición de cuentas. Los ciudadanos que reciben favores o beneficios del líder se ven condicionados a votar por él o a apoyar sus decisiones, sin tener en cuenta sus propios intereses o los del bien común.⁵³

⁵⁰ Soto, "La corrupción desde una perspectiva económica", 2003, 27.

⁵¹ Ibid., 29.

⁵² Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 33.

⁵³ Soto, "La corrupción desde una perspectiva económica", 46.

Así, se pierde la capacidad crítica y el ejercicio del voto libre y consciente, además, el líder se convierte en un caudillo que no representa a todos los sectores de la sociedad, sino solo a los que le son fieles.

Esto genera una exclusión política de las minorías y de los grupos más vulnerables. Por último, el clientelismo impide la fiscalización y el control del poder, ya que el líder usa los recursos públicos para su beneficio personal o para mantener su clientela, sin rendir cuentas a nadie.⁵⁴

En un segundo lugar, afecta la calidad de las políticas públicas al impedir una planificación estratégica y una gestión eficiente de los recursos, el líder no se preocupa por diseñar e implementar políticas que respondan a las necesidades reales de la población, sino que se limita a ofrecer soluciones coyunturales o asistencialistas que no resuelven los problemas estructurales.⁵⁵

Así, se desperdicia el potencial de desarrollo del país y se perpetúa la pobreza y la desigualdad, además, genera corrupción e impunidad, ya que el líder usa los fondos públicos para comprar votos o favores, sin que haya sanciones ni mecanismos de transparencia.

En tercer lugar, perjudica el desarrollo social y económico al fomentar una cultura de dependencia y desconfianza, pues los ciudadanos que dependen del líder para obtener beneficios o favores pierden su autonomía y su capacidad de emprendimiento, ya que no tienen incentivos para mejorar su situación por sus propios medios.⁵⁶

Además, se reduce la productividad y la competitividad del país y se limita el crecimiento económico, generando desconfianza entre los actores sociales, ya que se rompe el contrato social y se debilita el sentido de pertenencia y solidaridad. Esto dificulta la construcción de consensos y la cooperación para el desarrollo.

Cuando el mercado es regulado por métodos ilegítimos o ilegales para beneficiar a grupos poderosos, las representaciones políticas tienden a dividirse en clanes clientelares dirigidos por líderes. Esto impide la democracia interna en partidos políticos de masa y otras formas de asociación, lo que conduce a la fragmentación del sistema político.⁵⁷

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., 47.

⁵⁷ Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 23.

En conclusión, es una práctica política nociva que debe ser erradicada por sus efectos negativos sobre la democracia, la calidad de las políticas públicas y el desarrollo social y económico. Para lograr este objetivo, los líderes políticos deben renunciar al uso del clientelismo como estrategia electoral y comprometerse con una gestión pública transparente y participativa; y las instituciones democráticas deben fortalecerse para garantizar la representación política, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

4. Reconfiguración cooptada del Estado⁵⁸

La reconfiguración cooptada del Estado se refiere a un proceso en el que un grupo, mediante prácticas ilegales, subvierten las reglas y garantizan que en las instituciones se intermedien e impongan sus intereses por encima del interés común.⁵⁹ Esto implica una avanzada penetración en el aparato estatal por parte de los captores del estado.⁶⁰ La reconfiguración cooptada del Estado puede tener graves consecuencias para el desarrollo económico, político y social de un país, así como el estado de derecho.

Garay define a la reconfiguración cooptada del estado como:

La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante practicas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, ilegítimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social.⁶¹

Este proceso implica una alteración de la estructura y el funcionamiento estatal, a continuación, se detallarán algunas de las características principales de la reconfiguración cooptada del estado:

- La infiltración de las instituciones públicas por parte de grupos mafiosos o paramilitares, que buscan obtener beneficios económicos o políticos a través de la captura de recursos, la manipulación de normas o la coacción de funcionarios.

⁵⁸ Ibid., 64.

⁵⁹ Ibid., 59.

⁶⁰ Jeffrey Oqueli, "Guatemala: Hacia la reconfiguración cooptada de un Estado capturado", *Nómada*, 1 de julio de 2020, <https://nomada.gt/blogs/guatemala-hacia-la-reconfiguracion-cooptada-de-un-estado-capturado/>.

⁶¹ Garay, *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, 59.

- La debilitación de los mecanismos de control y rendición de cuentas del estado, que facilita la impunidad y la corrupción de los actores cooptadores y sus aliados.
- La erosión de la legitimidad y la confianza en el estado por parte de la ciudadanía, que percibe una falta de representación, protección y justicia.
- La generación de conflictos sociales y violaciones de derechos humanos, que afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables y marginadas.

En todas las democracias contemporáneas, los partidos políticos son la plataforma legítima para acceder al poder del estado. Sin embargo, existe el riesgo de que personas o grupos con intereses propios puedan llegar a la gobernanza a través de este mecanismo, esto puede llevar a la clientelización de los partidos políticos y su uso para repartir rentas entre grupos privilegiados sin beneficio público o colectivo.

Por lo tanto, el sistema electoral de un país puede ser beneficioso o perjudicial, dependiendo del grado de democratización, fiscalización social y efectividad de la ley.⁶²

A menudo, actores privados financian campañas electorales para imponer sus intereses sobre el erario y los propósitos del partido. Por esta razón, se enfatiza la necesidad de regular, limitar y eliminar el financiamiento con dinero privado a los procesos de elección popular.

Cuando un particular provee dinero para una contienda de elecciones está garantizando su victoria, porque se establece una relación de gratitud y compromiso entre el funcionario público elegido y el agente financiador. En muchos casos, los favores recibidos se devuelven mediante el favorecimiento en la adjudicación de contratos públicos o el otorgamiento de posiciones privilegiadas en el aparato estatal. A menudo, los problemas de corrupción en la contratación pública están relacionados con la corrupción electoral.⁶³

⁶² Ibid., 68.

⁶³ Ibid.

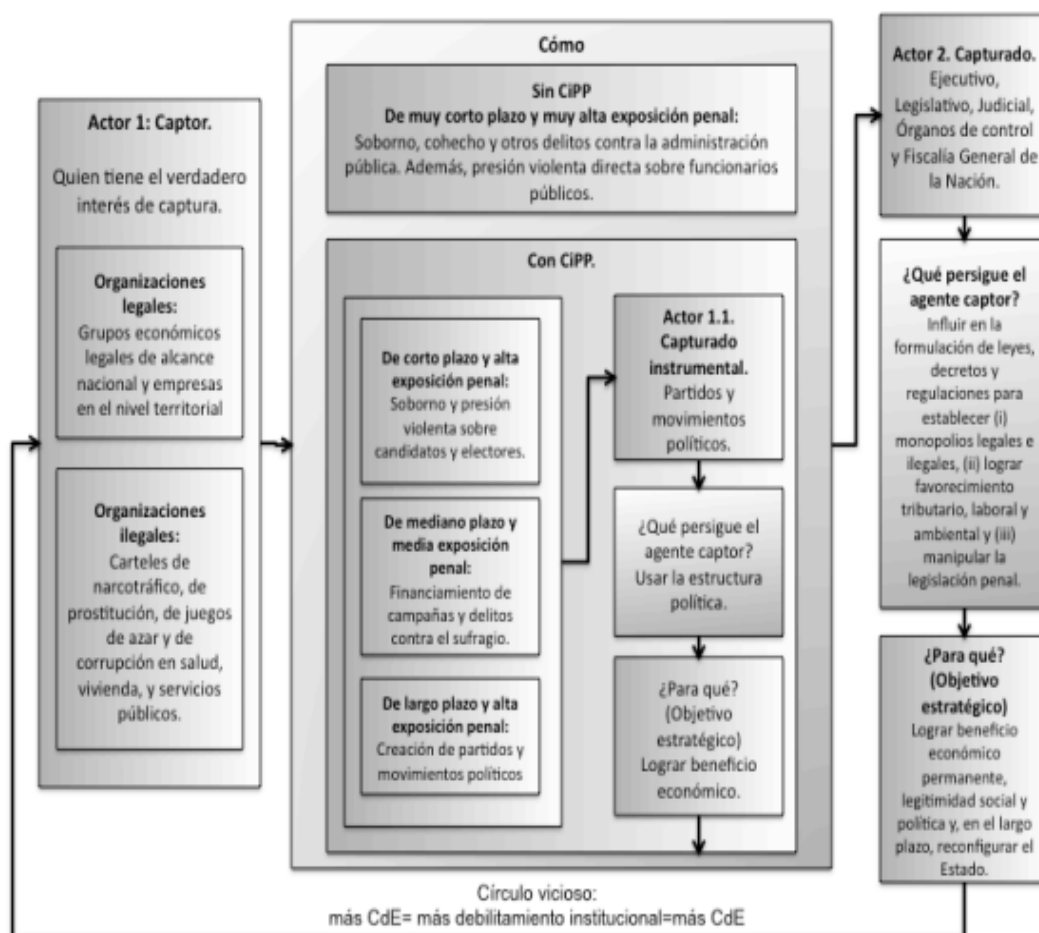


Figura 1. Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE)

Fuente: Luis Jorge Garay, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia (Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia, 2008).

Para ingresar y manipular la maquinaria estatal según los fines particulares, dentro de los agentes captores incluso los que actúan fuera de la ley pueden intentar cooptar a los partidos políticos. Esto se conoce como Captura Instrumental de Partidos Políticos (CiPP),⁶⁴ pues la manera más sofisticada de la captura instrumental es cuando un grupo de interés crea una organización política para garantizar sus intereses influyendo en la agenda y el programa político del país cuya estructura ideológica responda desde el principio a los intereses del grupo promotor o financiador.⁶⁵

Un agente puede utilizar diferentes procedimientos para capturar un partido político. El primer procedimiento es de corto plazo y tiene alta exposición penal. El

⁶⁴ Ibid., 67.

⁶⁵ Ibid., 68.

segundo procedimiento implica una inversión mayor de tiempo y recursos en la captura instrumental, siendo una estrategia de mediano plazo con exposición penal media. El tercer procedimiento implica una inversión aún mayor de tiempo y recursos en la captura instrumental, siendo un procedimiento de largo plazo con exposición penal baja o mínima.⁶⁶

Un escenario de profundidad, complejidad y alcance en la reconfiguración cooptada del estado, especialmente a nivel local en ciertos territorios, puede ser peligroso al acercarse a un escenario de impunidad por disminución radical de la exposición penal de los grupos captores. Sin embargo, siempre hay áreas del estado que no son susceptibles a la captura y que con el tiempo pueden obstaculizar los propósitos de alcanzar una Reconfiguración Cooptada del Estado plena y duradera.⁶⁷

De manera que, la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado son fenómenos que afecta a la calidad de la democracia y la justicia social, porque la influencia indebida de grupos de interés se ha tomado las instituciones, las leyes y las políticas públicas, para obtener beneficios particulares.

Para concluir, la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado pueden adoptar diversas formas, como el financiamiento ilegal de partidos políticos, la compra de votos legislativos, la presión mediática, el tráfico de influencias o la corrupción judicial. Estas prácticas socavan la representatividad, la transparencia y la rendición de cuentas del estado, y generan desigualdad, pobreza y violación de derechos humanos.

⁶⁶ Ibid., 74.

⁶⁷ Ibid., 77.

Capítulo segundo

Caso Empresas Públicas

1. Antecedentes

El objetivo de este capítulo es examinar las características y los efectos de la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano enfocando el estudio especialmente en las empresas públicas. Estos fenómenos afectan negativamente al funcionamiento, la eficiencia y la transparencia de estas entidades, así como la capacidad para cumplir con sus objetivos institucionales.

Según la línea cronológica del presente estudio se tomará como referencia a la crisis económica y social que atravesaba el país a principios de los años noventa.

Pues en 1992 Durán Ballén consagró su victoria luego de emigrar del Partido Social Cristiano (PSC) y fundar el Partido Unión Republicana (PUR), con el propósito de avanzar con el cumplimiento del libreto ortodoxo hizo aprobar en el congreso la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que permitía la privatización de las empresas públicas, es ahí cuando el PSC por medio del mismo congreso crea el fondo de solidaridad como una respuesta al desajuste económico que atravesaba el país, con la finalidad de recaudar recursos mediante un impuesto temporal a los sectores más pudientes de la sociedad, y destinarlos a programas de inversión social, infraestructura y reactivación productiva, logrando frenar el avance del PUR, pues estaba logrando el parasitismo financiero y la correlativa depresión económica.⁶⁸

El aparente objetivo era financiar proyectos de inversión social de emergencia en las zonas más pobres y vulnerables del país, especialmente en el área rural, buscando mitigar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural, fomentar el desarrollo humano y la participación comunitaria, además el PSC argumentó que el fondo era necesario para generar confianza en los organismos internacionales, obtener créditos externos y apoyar a los sectores más vulnerables de la población, sin embargo el verdadero objetivo era el de exonerar al gobierno central de sus compromisos en los

⁶⁸ René Báez, *Antihistoria ecuatoriana* (Quito: Artes gráficas Silva, 2010), 11.

ámbitos de educación, salud, vivienda, para que, de ese modo disponga de mayores recursos para el pago de la deuda externa.⁶⁹

El fondo de solidaridad se nutría de recursos provenientes del impuesto al valor agregado (IVA), del impuesto a los consumos especiales (ICE) y de donaciones externas. Administrado por una comisión nacional presidida por el vicepresidente de la república y conformada por representantes de varios ministerios, organismos públicos y organizaciones sociales.

A continuación, esta sección tiene como objetivo determinar el contexto político en el que se desarrolló el Fondo de Solidaridad e identificar sus características principales desde su establecimiento por ley en 1995 hasta su liquidación el 15 de abril de 2010. Para hacer esto, el fondo será analizado en tres períodos de tiempo: la fase inicial o de consolidación (1995-2002), la fase intermedia o de ejecución (2003-2007) y la fase de cierre o de liquidación (2008-2010).⁷⁰

2. Fase inicial o de consolidación (1995-2002)

La Ley de Creación del Fondo de Solidaridad se empezó a debatir en 1994. El Partido Social Cristiano, una fuerza política de tendencia neoliberal y derechista, planteó la creación de un fondo para gestionar y administrar los ingresos provenientes de la aplicación de la Ley de Modernización del Estado, las privatizaciones y la concesión de servicios públicos al sector privado, también estuvieron dentro de esta iniciativa.⁷¹

El Partido Social Cristiano planteó que esta propuesta colaborara a mitigar el impacto de los ajustes estructurales en los grupos más vulnerables del país. Es así como el Fondo de Solidaridad se concebía como el instrumento para afrontar el déficit económico que sufría el país debido a la crisis de la deuda y el incremento de la pobreza en la población ecuatoriana, según la perspectiva del Partido Social Cristiano.⁷²

El discurso neoliberal se alineó en gran medida con la implementación de políticas, lo que aceleró el proceso de privatizaciones liderado por el vicepresidente Alberto Dahik.

⁶⁹ Ibid., 17.

⁷⁰ Silvana Báez, “La inversión en programas de desarrollo humano, el caso del fondo de solidaridad (1995 – 2010)” (Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2015), 54.

⁷¹ Ibid., 53.

⁷² Ibid., 55.

A finales de 1995, los procesos de privatización llevados a cabo por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) se encontraban estancados debido a la crisis política y económica, la falta de interés de los posibles compradores y la falta de nombramiento del presidente del CONAM.

Al finalizar el mandato del presidente Durán Ballén en agosto de 1996, solo se había logrado vender el 50,1 % de las acciones de Ecuatoriana de Aviación al consorcio ecuatoriano-brasileño Juan Eljuri-Vasp y convertir la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (Emetel) en Sociedad Anónima.⁷³

Los principales procesos de privatización incluyeron a empresas y entidades como Cemento Nacional, Ganaderías Ecuatorianas, Bolsa de Valores Quito S.A, Cementos Chimborazo C.A, Hotel Colón Internacional C.A, Financiera del Austro S.A, entre otras.⁷⁴

El 10 de agosto de 1996, Abdalá Bucaram asumió la presidencia de Ecuador (1996-1997) presentándose como el “presidente de los pobres”. Durante su breve mandato, las políticas económicas lograron que se incremente el populismo.

Se planteó la capitalización en vez de la privatización de las empresas del Estado, asimismo se propuso un plan de convertibilidad para la economía, con el apoyo y asesoramiento del argentino Domingo Cavallo.⁷⁵

Una nueva Constitución para el país fue el resultado de una Asamblea Constitucional que entró en vigor en junio de 1998. En la cual se estableció avances en el ámbito de los derechos y las garantías, pero también abrió la puerta a las propuestas de privatización al suprimir la idea de áreas estratégicas y otras modalidades de propiedad estatal y comunitaria. Con la Constitución en mandato, se comenzó a usar el término, “neoliberalismo con rostro social”.⁷⁶

Por lo tanto, bajo la visión neoliberal de la reforma a la constitución el artículo 250 de la constitución de 1998 sostiene:

Artículo 250.- El Fondo de Solidaridad será un organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y a eliminar la indigencia. "Su capital se empleará en inversiones seguras y rentables y no podrá gastarse ni servir para la adquisición de títulos emitidos por el gobierno central u organismos públicos." (“Ley de Incremento de Pensiones Jubilares por

⁷³ Ibid., 57.

⁷⁴ Moisés Tacle, “Sistemas de apoyo para las decisiones de restauración de las empresas públicas” (Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1990), 12, <https://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/6406>.

⁷⁵ Báez, “La inversión en programas de desarrollo humano, el caso del fondo de solidaridad (1995 – 2010)”, 58.

⁷⁶ Ibid., 57.

el IESS”) Sólo sus utilidades se emplearán para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental, y para atender los efectos sociales causados por desastres naturales. El capital del Fondo de Solidaridad provendrá de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos, excepto los que provengan de la transferencia de bienes y acciones de la Corporación Financiera Nacional, Banco de Fomento y organismos del régimen seccional autónomo, y se administrará de acuerdo con la ley.⁷⁷

Bajo este nuevo marco constitucional, el demócrata cristiano doctor Jamil Mahuad Witt asumió la presidencia en 1998 y gobernó hasta el año 2000, el gobierno enfrentó varios problemas, incluyendo la fragilidad del sistema financiero. Gran parte de sus esfuerzos se dedicaron a ayudar a las entidades bancarias en dificultades, en un proceso conocido como “salvataje bancario”. Esto permitió que las élites financieras mantuvieran su poder.

Tras una grave crisis, el 21 de enero de 2000 el doctor Jamil Mahuad abandonó la presidencia y asumió el poder el doctor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), que era el vicepresidente hasta ese momento. En este tiempo, se elaboró el Plan Social de Emergencia el cual iba hacer frente a la recesión económica y atender los desajustes sociales. Se crearon los denominados “programas sociales prioritarios”, la actuación del estado se fundamentó en la asistencia, la intervención mínima y la focalización.⁷⁸

Las reformas legales de la ley Trole I y la ley Trole II contribuyeron a subvencionar la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad. No obstante, hay que tener en cuenta que el propósito de estas reformas fue agilizar y definir cuál sería el camino hacia la privatización, mismas que habían enfrentado múltiples dificultades de tipo burocrático y jurídico que generaron disputas por el dominio de las élites sobre los sectores que podían ser privatizados.⁷⁹

El objetivo del gobierno con estas nuevas leyes era la de manipular los aspectos legales para lograr la privatización de bienes y servicios públicos, otorgar privilegios al sector empresarial y financiero mediante la reforma política del estado y flexibilizar las leyes laborales, lo que resultaría en la pérdida de derechos laborales y el deterioro de las condiciones de trabajo y salarios.⁸⁰

⁷⁷ Ecuador, *Constitución de 1998*, Decreto legislativo 000 RO/1, 11 de agosto de 1998 art.250.

⁷⁸ Báez, “La inversión en programas de desarrollo humano, el caso del fondo de solidaridad (1995 – 2010)”, 64.

⁷⁹ *Ibid.*, 63.

⁸⁰ Paulina Palacios, “La ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana, o Ley ‘Trole 2’”, *Instituto Científico de Culturas Indígenas*, septiembre de 2020, <http://icci.nativeweb.org/boletin/18/palacios.html>.

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador o Ley Trole I buscaba brindar las garantías necesarias para la dolarización de la economía, esta nueva propuesta tiene como objetivo principal privatizar sectores públicos conflictivos como el petróleo, la energía eléctrica, la minería, el agua, las telecomunicaciones y la seguridad social.⁸¹

Se publicó el 13 de marzo de 2000 en el Suplemento del Registro Oficial No. 34, modificó 14 normas legales que tenían que ver con el transporte de hidrocarburos.

La Ley Trole II, que se denomina oficialmente como "Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana", se aplicó sin pasar por el debate legislativo, debido a que los plazos se vencieron por la obstrucción de la mayoría de congresistas de derecha aliados al gobierno, que buscaban impedir su discusión.

Tiene dos características distintivas. En primer lugar, a diferencia de otros procesos de privatización en América Latina donde hubo inversión en la compra de bienes públicos, esta ley financia las privatizaciones con fondos del Estado. En segundo lugar, el Consejo Nacional de Modernización del Estado tendría el poder de decidir los términos, costos y procesos de privatización sin ningún control político o social. El presidente del CONAM tendría la autoridad para decidir qué, a quién y a qué precio vender los bienes públicos.⁸²

El objetivo declarado de esta reforma era "mejorar el diseño del contrato de gestión compartida (joint ventures) para facilitar la inversión privada en los campos que actualmente explota Petroecuador, con el fin de aumentar la producción, que actualmente está en declive por falta de inversión". Lo que no se mencionaba era que a Petroecuador se le negaban los recursos necesarios para que no invierta y así justificar la privatización por su supuesta "ineficacia".

Estas medidas evidencian que las élites económicas y políticas en Ecuador han dejado de lado cualquier consideración ética y moral al apropiarse de los bienes públicos del país. Esta falta de escrúpulos pone en riesgo el bienestar de la población y el desarrollo sostenible del país.

3. Segundo periodo: 2003-2007

El 15 de enero de 2003 inició este periodo con la llegada a la presidencia de la República del coronel Lucio Gutiérrez, quien había establecido una coalición entre

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

Sociedad Patriótica un partido perteneciente a los militares y Pachacutik el movimiento político indígena, quienes mantenían una orientación de izquierda. No obstante, la unión se deterioró en seis meses porque, pese al equilibrio económico del país, se suscribió una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo cual colaboro a profundizar el neoliberalismo en el Ecuador.⁸³

Después de la caída de Gutiérrez, el doctor Alfredo Palacios, quien hasta entonces había sido el vicepresidente, asumió la presidencia, prometiendo refundar la república. Palacio intentó siete veces reformar la constitución para lograr mantener el orden político durante su mandato, pero sus propuestas de crear una asamblea constituyente y modificar la carta magna no tuvieron apoyo político en el legislativo.⁸⁴

Bajo una situación de equilibrio macroeconómico, y la adopción del dólar como moneda oficial y la persistencia de las medidas neoliberales, se concretó la transferencia de las participaciones de las compañías de electricidad y telecomunicaciones al Fondo de Solidaridad.

Las empresas de distribución eléctrica tenían una alta morosidad y las empresas del Fondo de Solidaridad habían disminuido sus utilidades. Además, el fondo tenía que cumplir con varias obligaciones legales (Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Ley de CORPECUADOR y el aumento de las pensiones jubilares). Estos factores dejaron al Fondo de Solidaridad y a los proyectos de desarrollo humano que dependían de sus utilidades en una situación crítica al finalizar el gobierno del Presidente Palacio el 14 de enero de 2007.⁸⁵

Con la propuesta de unir a los sectores de izquierda, el economista Rafael Correa Delgado llegó a la presidencia de la República en enero de 2007. Su proyecto político, denominado “Revolución Ciudadana”, buscaba superar el modelo neoliberal que había sumido al país en una profunda crisis. Para ello, nombró a Jorge Glas como responsable del Fondo de Solidaridad desde enero de 2007.

En esta etapa posterior, llamada de ejecución tras las medidas adoptadas por el gobierno buscaron intensificar el rol por el cual fue creado el Fondo de Solidaridad, acorde con las transformaciones en la fuerza política.

⁸³ Báez, “La inversión en programas de desarrollo humano, el caso del fondo de solidaridad (1995 – 2010)”, 71.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., 73.

4. Tercer periodo: 2008-2010

En el año 2008 se dio inicio al tercer periodo denominado de cierre o liquidación del fondo que abarca el estudio de las políticas puestas en práctica por el gobierno de Rafael Correa.

Es importante destacar que con la constitución de 1998 el Fondo de Solidaridad tenía un rango constitucional, mientras que la nueva constitución en su disposición transitoria trigésima extinguió el Fondo de Solidaridad.

Las compañías privadas donde el fondo tenía participación accionaria se convertirían en entidades estatales en un período de 360 días.⁸⁶ Asimismo, se dispuso que las inversiones en curso y aprobadas en los ámbitos eléctrico y de telecomunicaciones pasarían a las empresas de electricidad y de telecomunicaciones creadas conforme a esta norma transitoria.

Los proyectos y programas de desarrollo que el Fondo de Solidaridad financiaba se transferirían al Banco del Estado con los recursos presupuestarios correspondientes, según lo dispuesto por la disposición transitoria trigésima. La nueva constitución determinó que el Fondo de Solidaridad se disolvería en un máximo de 360 días después de cumplir estas medidas.

Así, el Ministerio de Energía y Minas se separó en dos entidades: el Ministerio de Minas y Petróleos y el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER), según el Decreto Ejecutivo No. 475⁸⁷ del 9 de julio de 2007. El Decreto Ejecutivo No. 849⁸⁸ del 3 de enero de 2008 estableció el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos (MICSE) y el Decreto Ejecutivo No. 8⁸⁹ del 13 de agosto de 2009 dio origen al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL). Estos organismos se encargarían tanto del sector eléctrico como del sector de las telecomunicaciones.

El artículo único del Decreto Ejecutivo n.º 325⁹⁰ del 14 de abril de 2010 establece que el patrimonio restante del Fondo de Solidaridad después de la liquidación se distribuiría de la siguiente manera: el 30 % al MICSE y el 70 % al MINTEL.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 475*, Registro Oficial 132, 9 de julio de 2007.

⁸⁸ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 849*, Registro Oficial 254, 3 de enero de 2008.

⁸⁹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 8*, Registro Oficial 10, 13 de agosto de 2009, 8.

⁹⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 325*, 14 de abril de 2010.

5. Sistema de Contratación Pública

En el año 2008, tres meses antes de entrar en vigencia la Constitución de la República del Ecuador se promulgó el 4 de agosto de 2008 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), la cual vino acompañada del Sistema de Contratación Pública (SERCOP), expidiéndose además su Reglamento, creándose así el marco jurídico de la contratación pública en el Ecuador.⁹¹

La contratación pública es el conjunto de actividades y procedimientos que realizan las entidades estatales para adquirir bienes, servicios y obras que necesitan para cumplir sus funciones y objetivos. Está regulada por una serie de principios, normas y mecanismos que buscan garantizar la eficiencia, la transparencia, la igualdad y la selección objetiva de los contratistas.

Sin embargo, no todas las entidades estatales se rigen por el mismo régimen de contratación pública. Existen algunas que tienen un régimen especial, debido a su naturaleza jurídica, su objeto social o su función económica, este es el caso de las empresas públicas, que son aquellas que pertenecen al estado o a sus entidades descentralizadas, y que tienen como objetivo prestar servicios públicos o desarrollar actividades económicas de interés general.

Las empresas públicas tienen un régimen de contratación especial, que busca garantizar la eficiencia, la transparencia y la competencia en la selección de sus proveedores y contratistas.

El régimen de contratación de las empresas públicas se basa en los principios de la ley de contratación pública, pero con algunas particularidades que lo diferencian del aplicable a las entidades estatales, entre estas particularidades se encuentran.⁹²

- La posibilidad de utilizar modalidades de selección distintas a la licitación pública, como la contratación directa, el concurso de méritos o la subasta inversa, siempre que se justifique debidamente la conveniencia y oportunidad de su uso. Estas modalidades permiten a las empresas públicas adaptarse mejor a las condiciones del mercado, a las exigencias técnicas o a las situaciones de urgencia que se presenten en el desarrollo de su actividad.

⁹¹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto de 2008, 25 de septiembre de 2022.

⁹² *Ibid.*

- La facultad de establecer requisitos habilitantes y criterios de evaluación específicos para cada proceso de contratación, de acuerdo con las necesidades y características de la empresa pública y del objeto contractual. Estos requisitos y criterios pueden ser más exigentes o flexibles que los establecidos en la ley general, según el caso, siempre que se respeten los principios de igualdad y selección objetiva.
- La obligación de publicar los procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SERCOP),⁹³ así como en la página web de la empresa pública y en otros medios de difusión que se consideren pertinentes. Esta publicidad busca garantizar el derecho al control social y a la participación ciudadana en los procesos de contratación pública, así como facilitar el acceso a la información y a las oportunidades de negocio para los potenciales oferentes.
- La posibilidad de celebrar contratos interadministrativos con otras entidades estatales o con organismos internacionales, sin necesidad de adelantar un proceso de selección previo, siempre que se cumplan los requisitos legales para ello. Estos contratos permiten a las empresas públicas aprovechar las ventajas comparativas o las economías de escala que ofrecen otras entidades u organismos para la ejecución de sus proyectos o programas.
- La facultad de modificar los contratos celebrados, previa autorización del órgano competente de la empresa pública y bajo las condiciones establecidas en la ley y en el contrato. Estas modificaciones buscan ajustar los contratos a las circunstancias imprevistas o sobrevinientes que se presenten durante su ejecución, siempre que no alteren el equilibrio económico o la esencia del contrato.

El régimen de contratación de las empresas públicas busca equilibrar la autonomía y flexibilidad que estas requieren para cumplir su función social y económica, con el respeto por los principios y normas que rigen la contratación pública en general. De esta manera, se pretende asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los fines del Estado.

⁹³ Ecuador, “Servicio Nacional de Contratación Pública”, *Portal de Compras Públicas*, 2009, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/>.

Sin embargo, el sistema de compras públicas de Ecuador tiene cinco falencias que minan su transparencia y acceso a la información.

Estas falencias son:

1. **Transparencia:** El sistema no es transparente en cuanto a la información que se proporciona sobre los procesos de contratación pública.
2. **Acceso a la información:** La información sobre los procesos de contratación pública no está disponible para el público en general.
3. **Control:** El sistema no cuenta con un mecanismo efectivo para controlar el uso de los recursos públicos.
4. **Eficiencia:** Los procesos de contratación pública son lentos y burocráticos, lo que dificulta la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios.
5. **Innovación:** El sistema no ha sido actualizado para incorporar tecnologías modernas que permitan una gestión más eficiente y transparente.⁹⁴

6. Creación de Ley de las Empresas Públicas

La Ley Orgánica de Empresas Públicas en Ecuador⁹⁵ establece las normas para la creación, organización, operación, integración, división y disolución de las empresas públicas que no se dedican al sector financiero y que desarrollan actividades en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local.⁹⁶

De igual forma, se definen los procedimientos de supervisión económica, administrativa, financiera y de gestión que se aplicarán a las mismas, conforme a lo establecido por la Constitución de la República.⁹⁷

La Ley Orgánica de Empresas Públicas fue aprobada por la Asamblea Nacional el 27 de julio de 2009 y objetada parcialmente por el presidente de la República el 26 de agosto del mismo año, es menester aclarar que para ese entonces el presidente contaba con un bloque legislativo de 59 asambleístas del partido oficialista y finalmente, la ley fue publicada en el Registro Oficial el 16 de octubre de 2009.⁹⁸

Los principales objetivos de la ley son: fomentar el bienestar y el progreso de los ecuatorianos; impulsar el desarrollo sostenible, integral, descentralizado y

⁹⁴ “Sistema de compras públicas de Ecuador tiene cinco falencias que minan su transparencia”, *Diario La Hora*, accedido 6 de noviembre de 2023, <https://www.lahora.com.ec/noticias/sistema-de-compras-publicas-de-ecuador-tiene-cinco-falencias-que-minan-su-transparencia/>.

⁹⁵ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.

⁹⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Empresas Públicas*, Registro Oficial 48, Suplemento, 16 de octubre de 2009.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

desconcentrado del país; optimizar la gestión, la rentabilidad y la participación social en el aprovechamiento e industrialización de los recursos naturales; garantizar la calidad y continuidad de los servicios públicos; incorporar los costos socio-ambientales a los costos de producción; y proteger y regular la propiedad del estado y la actividad económica empresarial pública.⁹⁹

La ley establece que las empresas públicas son personas jurídicas de derecho público o privado con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria. Se clasifican en estratégicas y no estratégicas según su objeto social.

Se crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas como órgano rector del sector público empresarial. Se determinan las competencias del presidente de la República, del Consejo Nacional de Planificación, del Ministerio Coordinador correspondiente y del Ministerio Sectorial respectivo sobre las empresas públicas.

Se establecen las normas para la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas. Se regula el régimen laboral y tributario de las empresas públicas. Se fijan los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión sobre las empresas públicas.¹⁰⁰

La ley ha sido reformada en varias ocasiones desde su promulgación, la última reforma se aprobó el 10 de diciembre de 2019¹⁰¹ por la Asamblea Nacional con el objetivo de fortalecer el control y la transparencia sobre las empresas públicas.

Entre los cambios más relevantes se encuentran: la obligatoriedad de que todas las empresas públicas presenten sus estados financieros auditados; la prohibición de que las empresas públicas contraten directamente con otras empresas públicas o con entidades del sector público; la obligación de que las empresas públicas remitan al Consejo Nacional Electoral información sobre sus gastos en publicidad; y la facultad del Presidente de la República para disponer la liquidación o fusión de las empresas públicas que no cumplan con los objetivos establecidos.¹⁰²

7. La empresa coordinadora de Empresas Públicas (EMCO)¹⁰³

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ El Universo, “Aprueban reformas a Ley de Empresas Públicas en Ecuador”, *El Universo*, 10 de diciembre de 2019, <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/12/10/nota/7641569/aprueban-reformas-ley-empresas-publicas>.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1051*, Registro Oficial Suplemento 209, 22 de mayo de 2020.

La creación de la empresa coordinadora de Empresas Públicas en Ecuador es un proyecto que busco optimizar la gestión y el control de las empresas estatales que prestan servicios públicos esenciales a la ciudadanía, tales como electricidad, agua potable, telecomunicaciones, transporte, salud y educación.

Esta empresa tendría la función de planificar, coordinar, supervisar y evaluar el desempeño de las empresas públicas, así como de promover la articulación entre ellas y con el sector privado, mediante la firma de convenios, alianzas estratégicas y contratos de gestión delegada.

El objetivo es mejorar la eficiencia, la calidad y la transparencia de los servicios públicos, así como generar ahorros y sinergias que contribuyan al desarrollo económico y social del país, en el marco de los principios constitucionales de soberanía, solidaridad y buen vivir.

La empresa coordinadora de Empresas Públicas (EMCO)¹⁰⁴ fue creada en el año 2015 con el objetivo de optimizar la gestión de las empresas públicas del Ecuador, mediante la articulación, planificación, seguimiento y evaluación de sus actividades. La EMCO tenía como características principales la autonomía administrativa, financiera y operativa, así como la capacidad de emitir normas y directrices para las empresas públicas.

La EMCO estaba conformada por un directorio presidido por el presidente de la República y un gerente general designado por el mismo. Entre los funcionarios que manejaron la EMCO se destacan Jorge Glas, Vinicio Alvarado, Pedro Merizalde y Santiago Cuesta.

El Decreto Ejecutivo 1051¹⁰⁵ es una norma que reorganiza la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO), para planificar, articular, coordinar y controlar las políticas y acciones de todas las empresas públicas del Estado Central.

El objetivo de este decreto es facilitar el proceso de liquidación de ocho empresas públicas que fueron suprimidas por el Gobierno Nacional por razones de eficiencia, ahorro y optimización de recursos.

La EMCO brindará el apoyo y soporte técnico, administrativo y legal a las empresas en liquidación, así como a sus trabajadores y acreedores. El decreto también

¹⁰⁴ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 842*, Suplemento del Registro Oficial 647, 11 de diciembre de 2015.

¹⁰⁵ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1051*.

establece los plazos y procedimientos para la liquidación de las empresas públicas y sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio.¹⁰⁶

8. Cronología caso empresas públicas en el gobierno de Guillermo Lasso: El Gran Padrino

Guillermo Lasso se convirtió en presidente de Ecuador el 24 de mayo de 2021 después de obtener el 52,36 % de los votos en las elecciones generales de 2021. Su administración ha sido cuestionada por las medidas antipopulares, el servilismo y hechos de corrupción como el que se analiza a continuación.

Mientras ejercía sus funciones sucedió un hecho sin precedentes, el cual fue denominado, el Gran Padrino, que es un caso de corrupción puesto al descubierto por el periodismo de investigación que involucra a funcionarios que pertenecen a los puestos de nivel jerárquico superior, esta investigación se centra en poner en evidencia la existencia de sobornos dentro del gobierno por parte de empresas extranjeras para obtener contratos públicos y otros beneficios.

Las investigaciones han revelado cientos de millones en pagos ilegales, así como fraudes financieros y blanqueamiento de capitales. Esta situación ha provocado un gran descontento entre los ecuatorianos, quienes exigen justicia y que todos los implicados paguen por los hechos de corrupción.

Tal fue el escándalo que la función legislativa no dudó en intervenir y creó la Comisión Ocasional por la Verdad, Justicia y la Lucha contra la Corrupción.¹⁰⁷ Donde se examinan posibles conexiones entre el gobierno y una red corrupta encabezada por el cuñado del presidente, de esto se desprende la investigación que la fiscalía la ha denominado, Caso Encuentro.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ La Hora, “Comisión ocasional que investiga el caso ‘El gran padrino’ espera comparecencia de Guillermo Lasso”, *La Hora*, 14 de febrero de 2023, <https://www.lahora.com.ec/pais/corrupcion-gran-padrino/>.

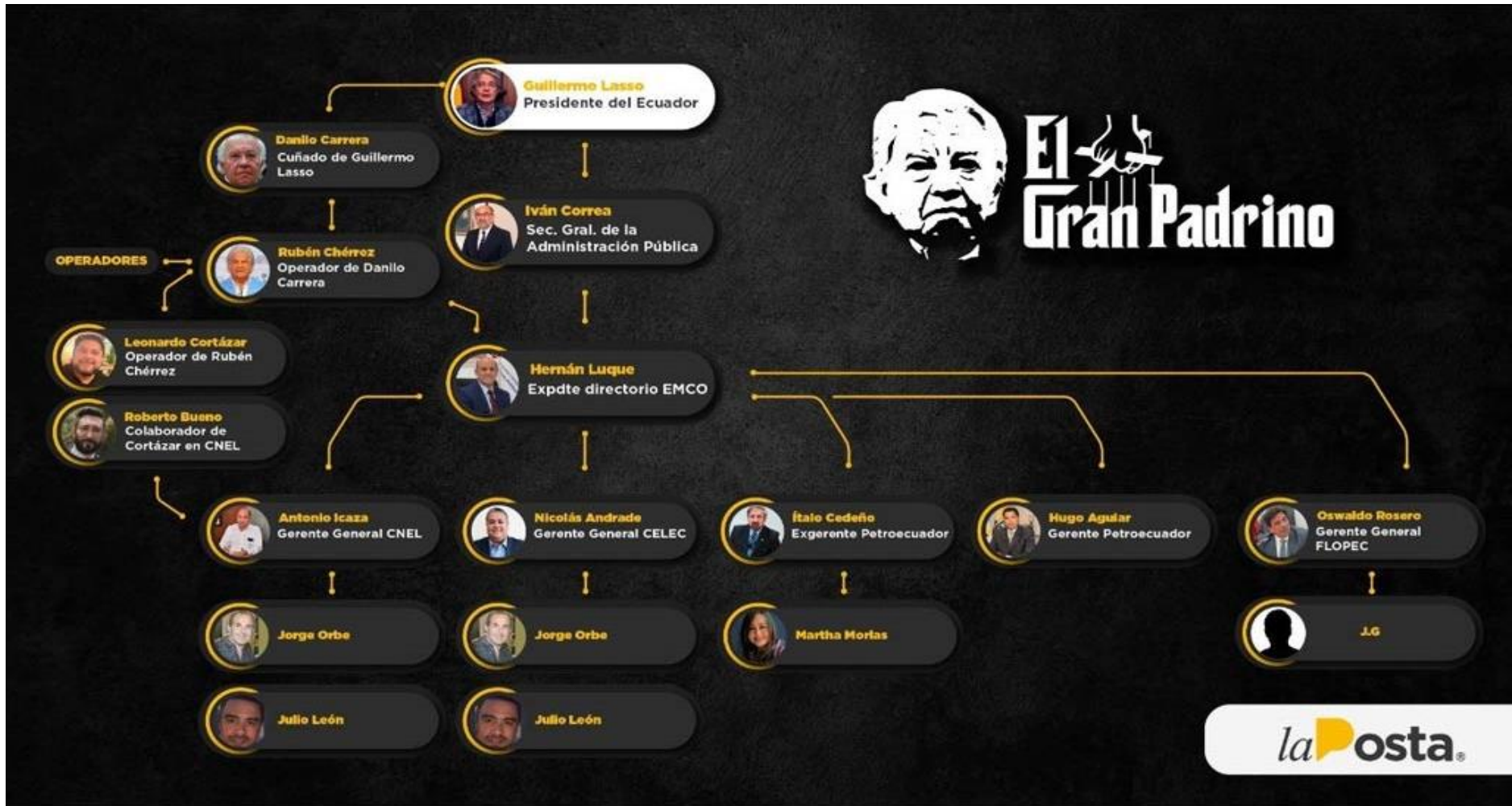


Figura 2. El Gran Padrino.

Fuente: La Posta, “El Gran Padrino”, *La Posta*, 14 de enero de 2023, <https://www.prensa-latina.cu/2023/01/14/el-gran-padrino-escandalo-de-corrupcion-que-marco-semana-en-ecuador>.

Como se observa en la Figura 2, el “Caso Encuentro” involucra a personas cercanas al presidente tales como Danilo Carrera, quien es cuñado del presidente, y a dos personas cercanas a Carrera, Rubén Cherres y Hernán Luque, quienes actualmente son buscados por la policía ecuatoriana, mientras que los actos de corrupción en las empresas públicas están siendo investigados en una etapa pre-procesal.

Sin embargo, la investigación ha dado lugar a múltiples denuncias y escándalos que involucran a políticos y empresarios.¹⁰⁸

La Fiscalía en la etapa de investigación procede con la detención del cuñado del presidente, Danilo Carrera Drouet, quien fue retenido por agentes de la Policía Nacional en el aeropuerto de Guayaquil el 18 de abril de 2023. Sin embargo, fue liberado por la Policía Nacional después de haber rendido su versión en el marco de las investigaciones.¹⁰⁹

Mientras tanto, Rubén Cherres Faggioni, el empresario ecuatoriano que había estado relacionado con el cuñado del presidente, fue hallado muerto en la localidad de Punta Blanca, provincia de Santa Elena el 31 de marzo de 2023.

La pronunciación de la Fiscalía ha confirmado que su cuerpo fue encontrado junto con el de otras tres personas con heridas de bala y las manos atadas. Cherres estaba prófugo de la justicia desde principios de año.¹¹⁰

Así también, Hernán Luque quien en su momento fue nombrado por el presidente, como su representante para la administración de EMCO, la coordinadora de las empresas públicas dejó el cargo en octubre de 2022. Y en el marco de las investigaciones se encuentra prófugo de la justicia ecuatoriana, noticia confirmada por el Ministerio de Gobierno.¹¹¹

Por eso es necesario que toda acusación de corrupción sea investigada y tenga el seguimiento adecuado por las autoridades competentes para esclarecer los hechos. Con las pruebas suficientes y el respeto a la ley sin interferencias políticas, es importante

¹⁰⁸ Eloy Proaño, “Guillermo Lasso, el «gran padrino» de la corrupción ecuatoriana – Rebelión”, *Rebelión*, 17 de febrero de 2023, <https://rebellion.org/guillermo-lasso-el-gran-padrino-de-la-corrupcion-ecuatoriana/>.

¹⁰⁹ Diario La Hora, “Danilo Carrera fue retenido en el aeropuerto de Guayaquil”, *La Hora*, 19 de abril de 2023, <https://www.lahora.com.ec/pais/danilo-carrera-fue-detenido-en-el-aeropuerto-de-guayaquil-cuando-pretendia-salir-del-pais/>.

¹¹⁰ Diario La Hora, “Rubén Cherres, involucrado en el caso ‘El Gran Padrino’, fue asesinado junto a otras tres personas”, *La Hora*, 31 de marzo de 2023, <https://www.lahora.com.ec/pais/ruben-cherres-involucrado-en-el-caso-el-gran-padrino-fue-asesinado-junto-a-otras-tres-personas/>.

¹¹¹ Claudia Pazan, “Francisco Jiménez confirma que Hernán Luque salió de Ecuador”, *El Comercio*, 10 de enero de 2023, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/francisco-jimenez-confirma-hernan-luque-salio-ecuador.html>.

promover la transparencia en las instituciones del Estado, de este caso apareció un informe que había sido enviado al presidente y del cual ya conocían varias personas, y altos mandos policiales, quienes lo ocultarían para no dañar la imagen del presidente, pues según audios filtrados revelarían que dichos generales serían Giovanni Ponce y Mauro Vargas quienes dieron la orden de cerrar el informe “León de Troya”.¹¹²

9. Informe denominado León de Troya

El 26 de enero de 2023, una fuente informó al asambleísta Fernando Villavicencio sobre la presencia de grupos delictivos transnacionales de origen albanés que enviaban drogas desde puertos ecuatorianos hacia Centroamérica, Norteamérica y Europa.

Estos grupos operarían en varias provincias del país bajo la apariencia de empresas bananeras y pesqueras, así también se le informó que ya había existido una investigación en la Fiscalía de Manta llamada “León de Troya”, pero fue archivada porque se investigaba a Rubén Cherres Faggioni, amigo personal de Danilo Carrera. Lo que no se sabía es que Cherres Faggioni ya había sido detenido en 1999 en el caso “RÍO GRANDE” y posteriormente sobreseído por tráfico de drogas.¹¹³

En la investigación mencionada también aparecen varios funcionarios del gobierno, sin embargo, Danilo Carrera no estaría relacionado con el tema de drogas, sino presuntamente con la gestión de cargos públicos, reuniones y contratos con funcionarios del gobierno en contubernio con Rubén Cherres.

Una fuente humana proporcionó al ex asambleísta Villavicencio información que respaldaría lo anteriormente mencionado, por lo cual el ex asambleísta fue denunciado por Cristóbal Lamar en la fiscalía por ocultar información siendo la causal para generarle la denominada “omisión de denuncia”.¹¹⁴

El 26 de enero de 2023, mediante el Oficio Nro. AN-VVFA-2023-0029, el asambleísta Fernando Villavicencio, miembro del Frente Parlamentario Anticorrupción, solicitó información a la Fiscal General del Estado, Diana Salazar Méndez, sobre la

¹¹² “Vistazo: León de Troya.”, *www.vistazo.com*, accedido 30 de junio de 2023, <https://www.vistazo.com/politica/nacional/dos-generales-quedaron-fuera-de-la-policia-tras-audios-en-los-hablan-sobre-el-archivo-del-informe-leon-de-troya-BM4619047>.

¹¹³ Fiscalía General del Estado, “Informe de Fiscalización del ‘Caso encuentro a León de Troya’”, Investigativo (Quito: Fiscalía General del Estado, 10 de enero de 2022), 77.

¹¹⁴ Viviana Erazo, “Fernando Villavicencio enfrenta una denuncia por presuntamente haber ocultado el informe León de Troya”, *RADIO PICHINCHA*, 6 de abril de 2023, <https://www.radiopichincha.com/fernando-villavicencio-enfrenta-una-denuncia-por-presuntamente-haber-ocultado-el-informe-leon-de-troya/>.

investigación previa llevada a cabo por la FEDOTI No. 1 de la ciudad de Manta para corroborar lo dicho por la fuente humana de que esta investigación estaba “archivada” y se encontraría bajo reserva.¹¹⁵

El 31 de enero de 2023, aproximadamente a las 14h15, el asambleísta sostuvo una reunión con el presidente Guillermo Lasso Mendoza en el Palacio de Carondelet, durante la reunión, el asambleísta expresó su preocupación y alerta sobre los vínculos y actividades que estarían sosteniendo familiares por afinidad y amigos cercanos del presidente en relación con el manejo de varias instituciones en el sector eléctrico ecuatoriano que integran las empresas públicas y la designación de altos funcionarios bajo el supuesto tráfico de influencias que se generaría aparentemente con la venia y participación de Danilo Carrera Drouet y Rubén Cherres Faggioni, este último presuntamente relacionado y asociado con ciudadanos albaneses cuyas actividades empresariales han estado bajo investigación policial.¹¹⁶

El exlegislador habría presentado al presidente Guillermo Lasso la documentación entregada por una fuente humana el 26 de enero de 2023 sobre la participación de personas en el caso “León de Troya”. Según Villavicencio, el tema no fue agradable para el presidente, quien confirmó haber tenido una reunión en julio de 2021 con la excomandante Tannya Varela y el coronel José Luis Erazo, quienes le informaron sobre la investigación previa del caso “León de Troya”.

Se informó a la Fiscalía que los ciudadanos mencionados, presuntamente pedían valores económicos a contratistas a cambio de la adjudicación de contratos. Esta investigación sigue en curso y algunas diligencias, pero luego de haber conocido el informe salió a la luz un documento del señor Luis Verdesoto quien se desempeñaba como titular de la secretaría de política pública anticorrupción, quien plantea unas hipótesis sobre actos de corrupción en las empresas públicas, para mayor entendimiento el documento lo analizaremos a continuación:

10. Informe de Luis Verdesoto¹¹⁷

¹¹⁵ Fiscalía General del Estado, “Informe de Fiscalización del ‘Caso encuentro a León de Troya’”, 77.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Luis Verdesoto, “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas” (Quito: Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 23 de enero de 2023), 2.

En el informe se presenta seis hipótesis sobre posibles actividades corruptas en 3 empresas estatales.

La primera hipótesis es la “Franquicia”, donde los funcionarios públicos que trabajan en el área de contratación pública y los agentes externos operan en el primer nivel.

La segunda hipótesis es “Compensaciones”, donde los gerentes de la empresa practican en el segundo nivel y persuaden a los servidores públicos del área de contrataciones públicas mediante tráfico de influencias o sobornos.

La tercera hipótesis es “Direccionamiento”, donde los funcionarios de la empresa pública con nivel jerárquico superior direccionan el proceso contractual.

La cuarta hipótesis es “Competencia Coludida”, donde varias empresas oferentes pactan participar en diversos procesos de contratación pública y se van turnando la presentación de la mejor oferta.

La quinta hipótesis es “Grupo Corrupto”, donde la forma de actuar se desarrolla en los tres niveles y participan el presidente del Directorio de EMCO, gerentes, agentes externos con influencia en decisiones de la empresa, hasta los servidores públicos del área de contratación pública.

La sexta hipótesis es “Lavado de Activos mediante la Contratación Pública”, donde ocurre en dos vías: agentes externos que tienen contacto en los diferentes niveles de la empresa crean empresas para dar la apariencia legal al dinero venido de un hecho ilícito y luego de haber realizado un delito de corrupción dentro de la empresa, el segundo y tercer nivel crean empresas principalmente inmobiliarias y automotrices.



Figura 3 Hipótesis sobre niveles

Fuente: Luis Verdesoto, “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas” (Quito: Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 23 de enero de 2023).

Modus Operandi

CNEL

Mediante una escritura pública de fusión, se creó la CNEL S.A. el 15 de diciembre de 2008. Posteriormente, se constituyó la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP. Las unidades de negocio de CNEL EP que se dedican a la distribución y comercialización de electricidad, sobre todo en la zona costera, han operado como un monopolio desde su fundación y tienen la exclusividad en su actividad.¹¹⁸

La ineficacia en la gestión y las deficiencias técnicas han facilitado a grupos corruptos el acceso y el uso de información confidencial para su provecho. Se han descuidado estudios imprescindibles para atender las demandas surgidas por problemas operativos y técnicos en el interior de la empresa.¹¹⁹

Los grupos corruptos se benefician de la contratación de Servicios Técnicos Especializados que se encargan de la revisión, reparación, instalación, cambio y retiro de equipos/sistemas de medición. Posiblemente se debe a que se nombran directivos que no tienen la experiencia o formación técnica necesaria, lo que facilita la infiltración de perfiles gerenciales que no aportan a las empresas.

Esto afecta de forma negativa al rendimiento y beneficio de la empresa y favorece la incorporación de personal ineficaz o incapaz de liderar el logro de metas estratégicas.

Finalmente, se infiere que dentro de la empresa hay un grupo corrupto que incluye al equipo de áreas técnicas y de apoyo, directivos de área y Gerencia General (*Hipótesis 5*). Se presume que este grupo fue capturado por proveedores del sector, lo que pudo haber llevado a la construcción de términos de referencia y parámetros de calificación a medida (*Hipótesis 3*). Para concluir, se evidencian debilidades o descuidos en el control interno por parte de funcionarios públicos, descuidos al revisar documentos y evaluar propuestas, y una relajación de los controles requeridos para la ejecución contractual.

Este documento expone posibles actos ilícitos sustentados por datos obtenidos y evaluaciones hechas por la Secretaría Anticorrupción. Cada supuesto se fundamenta en

¹¹⁸ Ibid., 11.

¹¹⁹ Ibid.

un “Modus operandi” y se estima que las ganancias ilícitas son recaudadas y distribuidas mediante porcentajes impuestos por la máxima autoridad o los intermediarios de su confianza.

FLOPEC¹²⁰

Desde su creación en 1972, FLOPEC ha tenido la exclusividad en el transporte naviero de petróleo crudo y derivados, operando como un monopolio. La mayoría de sus ejecutivos han sido oficiales de la Marina en servicio activo y pasivo. La asignación arbitraria de directivos sin la debida formación y experiencia en una empresa como FLOPEC ha ocasionado la ausencia de procesos y procedimientos documentados para una operación eficiente y puntual de los buques de carga.

FLOPEC, que tiene el control exclusivo del transporte marítimo de hidrocarburos y sus derivados, cuenta con 12 embarcaciones de carga. De estas, solo 2 le pertenecen a FLOPEC, 4 son arrendadas y los 6 restantes son provistas por un socio de la empresa. Se conoce que FLOPEC paga costos altos de arrendamiento de embarcaciones (US\$ 30.000 por día) en comparación con ofertas que no llegan a los 2/3 de ese valor.¹²¹

Aunque está sometida a la fiscalización de la Contraloría General del Estado y contrata servicios de auditoría externa, FLOPEC no tiene un mecanismo sistemático de transparencia. Asimismo, posee 4 filiales en el extranjero que no informan al Estado ecuatoriano sobre sus ingresos, egresos y gestión empresarial.

La empresa FLOPEC tiene un alto riesgo de corrupción debido a que es la única que se encarga del transporte de petróleo, a que sus directivos y operarios tienen mucha libertad para tomar decisiones y a que no hay una fiscalización adecuada de su administración y sus finanzas. Por otro lado, hay problemas entre FLOPEC y Petroecuador por el establecimiento de los precios del transporte, pues lo que una empresa cobra de más normalmente implica una pérdida para la otra. Estos problemas también se remontan a la época en que se construyó la infraestructura petrolera.¹²²

¹²⁰ Ibid., 12.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., 13.

Empresa Coordinadora de Empresas Públicas - EMCO EP¹²³

EMCO se concibe como un “holding” que agrupa a varias empresas y que define el nivel de autonomía de cada una mediante las resoluciones del “Directorio”, es decir, que ejerce una supervisión sin intervenir en las decisiones diarias de las empresas en operaciones. No obstante, se debe revisar el alto grado de decisión, pues el presidente del Directorio de EMCO también preside 12 directorios distintos que adoptan decisiones estratégicas y operativas. El presidente del Directorio (que ahora es EMCO) podría establecer un diálogo constante con el Gerente General de cada empresa pública coordinada, lo que podría suponer que las acciones estratégicas que incidan en el Presupuesto del Estado queden en manos de la honestidad de una sola persona con su voto determinante.¹²⁴

La concentración de información privilegiada podría derivar en riesgos de corrupción, como presuntos conflictos de interés (*Hipótesis 1*), tráfico de influencias (*Hipótesis 2*) y direccionamiento de contrataciones (*Hipótesis 3*), entre otros. Asimismo, el cambio frecuente de los presidentes de directorio puede provocar que las decisiones varíen según la nueva autoridad, lo que obstaculiza una evaluación efectiva del desempeño y el seguimiento de su integridad. Un ejemplo de esto es la alta rotación de los presidentes de Directorio de EMCO en el año 2020.

La Presidencia del Directorio de EMCO habría tenido un rol determinante en la selección de los Gerentes Generales de las empresas públicas, contando quizás con el respaldo de la Gerencia de Coordinación de Sectores Estratégicos para nombrar y supervisar a estos. En este proceso de decisiones y acciones, los Gerentes Generales habrían mantenido vínculos con el presidente del Directorio de EMCO y con influyentes externos para generar decisiones (*Hipótesis 1 y 2*), o habrían operado autónomamente sin rendir cuentas. Asimismo, habrían interactuado con los niveles subalternos en cada empresa para orientar las contrataciones (*Hipótesis 3*).¹²⁵

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid., 14.

¹²⁵ Ibid., 15.



Figura 4. Hipótesis sobre relacionamiento con EMCO EP.

Fuente: Luis Verdesoto, “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas” (Quito: Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 23 de enero de 2023).

Cita textual del informe de Verdesoto:

Hasta la fecha de realización de este Informe, se identifica la necesidad de expandir fuentes de información para analizar el círculo cercano del señor Hernán Luque Lecaro. Sin perjuicio de que a futuro se amplíe este requerimiento a las siguientes personas: Leonardo Cortázar, Oswaldo Rosero, Juan Carlos Rosero, Juan Francisco Quiroz, Enrique Bocca Morán, Héctor Suárez, Cinthya Cabrera, Rubén Cheres y Juan Ribas Domenech.¹²⁶

Los hechos que originaron la corrupción quedan expuestos o en investigación, y se pueden interpretar como el resultado de decisiones económicas, individuales o colectivas, que responden a señales del mercado que alteran el carácter de las decisiones y fomentan el clientelismo.¹²⁷

Estas decisiones son corruptas porque violan la ley y porque manipulan el mercado en beneficio propio. La corrupción puede ser el resultado de la complicidad de intereses entre grupos que actúan de forma ilícita y no solo de personas individuales.

¹²⁶ Verdesoto, “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas”.

¹²⁷ Ibid., 16.

Este fenómeno y los intereses económicos opuestos que lo impulsan lo convierten en un caso de oligopolio, la naturaleza se encuentra donde se establecen precios o se limita el ingreso de competidores, repartiendo el mercado según criterios de tiempo, segmento, precio o producto acordados.¹²⁸

La configuración institucional histórica de las empresas públicas no ha sido objeto de estudio. No obstante, se observa una fragilidad institucional en el modelo que se maneja dentro de las empresas públicas por su inestabilidad y subordinación operativa a los procesos, lo que dificulta la sostenibilidad de intereses privados de largo alcance.

La centralización de poderes en el Gobierno puede tener ventajas administrativas y políticas, pero también puede generar problemas técnicos y, sobre todo, de transparencia. Este acaparamiento de competencias puede ir en detrimento de la eficiencia y el control democrático.

Para concluir es así como, el informe Verdesoto abrió la puerta a una mayor fiscalización y transparencia en las empresas públicas del país, pues fue la llave que permitió evidenciar el escándalo de corrupción y llevar a juicio político al presidente Guillermo Lasso Mendoza. Pues Verdesoto deja al descubierto la trama de corrupción planteando en siete hipótesis de corrupción en cuatro empresas públicas: Flopec, Celec, CNEL y Petroecuador, estas hipótesis se basan en pistas e indicios que sugieren la existencia de una red de corrupción que habría causado graves perjuicios al Estado.¹²⁹

En definitiva, el caso el gran padrino ha generado una crisis política y social en el país, y ha puesto en duda la transparencia y la ética del gobierno de Lasso, así se demuestra cómo se logró la captura estatal por medio de un entramado de corrupción orquestado desde la Presidencia de la República para beneficiar a empresas y círculos familiares poniendo en evidencia lo vulnerable que es la política ecuatoriana y llena de repartos.

¹²⁸ Ibid., 21.

¹²⁹ Ibid., 22.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Se concluye que la forma de captura y reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano inicia en el 2004 con el fondo de solidaridad propuesta por el PSC para mediar la oleada neoliberal, obligando a la empresa privada a compartir las ganancias con el estado para aliviar a los sectores más golpeados por la crisis, insinuando ser el medio ideal para ayudar al país, pero luego se utilizó como parte del mecanismo de estos fenómenos de corrupción que fue fortalecido y formalizado en los siguientes gobiernos.

En el año 2000 siendo presidente Gustavo Noboa expide dos leyes denominadas Ley trole I y II, las cuales sirvieron para manipular los aspectos legales con lo que se otorgaron privilegios al sector empresarial y financiero, por medio de la flexibilización de las leyes laborales, las cuales afectaron al pueblo con precarización laboral y disminución salarial, y así disfrazar la continuidad de la privatización de bienes y servicios públicos.

Luego de que Alfredo Palacios asumiera la presidencia y ofreciera refundar el estado se caracterizó por intentar siete veces reformar la constitución sin lograrlo, sin embargo, en dicho gobierno se consolidó el traspaso de las acciones de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones al fondo de solidaridad, asumiendo una cartera morosa de las primeras y así dejando a este fondo con utilidades en una situación crítica.

Asumiendo la presidencia Rafael Correa en el año 2007 se desarrolló una nueva captura y reconfiguración cooptada del estado ecuatoriano, iniciando con la emisión de varios decretos que trazarían el tablero de las empresas públicas para ubicar a sus peones y reyes en base a su conveniencia entre ellos, el decreto ejecutivo 475 el cual dividió el ministerio de energía y minas en los ministerios de minas y petróleos y de electricidad y energía renovable, seguido del decreto ejecutivo 849 con el cual se crea el ministerio de coordinación de los sectores estratégicos (MICSE), luego el decreto ejecutivo número 8 el cual crea al ministerio de telecomunicaciones y de la sociedad de la información (MINTEL), para después con el decreto ejecutivo 325 transferir el patrimonio del fondo de solidaridad un 30 % al MICSE y el 70 % al MINTEL.

El desarrollo del fenómeno de captura estatal continua con la creación del marco normativo de contratación con la promulgación de la ley Orgánica del Sistema Nacional

de Contratación Pública, la cual faculta a las empresas públicas a contratar bienes y servicios apegados a modelos de contratación con un umbral más alto en el presupuesto general del estado, la decisión de elegir el proveedor más conveniente para sus intereses y no orientado a la satisfacción de la necesidad, la falta de obligatoriedad en la transparencia de los procesos, el bloqueo de empresas nacionales en la participación de procesos de contratación, y el nulo control preventivo y correctivo.

De forma seguida se crea la empresa coordinadora de empresas públicas (EMCO) esta empresa coordina los sectores estratégicos y el ejecutivo es quien designa al gerente de esta empresa, otorgándole la potestad de contratar con quien considere conveniente, para lo cual se mostraba que supuestamente intentaba el gobierno sacar del camino a la empresa privada pero el objetivo real era legalizar todos los actos corruptos con la aprobación de la ley orgánica de empresas públicas (LOEP), la cual permitió el desarrollo de actividades ilícitas, creando barreras que impedían cualquier forma de control, es así que la captura y reconfiguración cooptada del estado fue un entramado perfecto.

Al llegar el gobierno de Lenin Moreno este decidió otro enfoque para las empresas públicas con el objetivo de destruirlas para que el sector privado tome el poder y beneficie a las elites de su grupo para así aprovechar el estado. Denota evidente una reconfiguración cooptada del estado en el gobierno de Guillermo Lasso, pues quienes lo pusieron en el poder utilizando todos los medios posibles usaron la presidencia para el desarrollo de actividades ilícitas e ilegales las cuales destruyeron al estado ecuatoriano llenándolo de deudas y enriqueciendo las arcas de particulares, como se mostró en el análisis de los Informes e investigaciones realizadas.

La corrupción es un fenómeno que afecta gravemente al Estado y a la sociedad, pues implica el uso indebido del poder público para obtener beneficios privados. Los gobiernos que incurren en actos de corrupción no solo perjudican a la ciudadanía durante su mandato, sino que también dejan consecuencias negativas a largo plazo, al generar mecanismos que dificultan y distorsionan el funcionamiento eficiente y transparente de las instituciones estatales. Estos mecanismos favorecen a ciertos grupos de interés, en detrimento del bien común, y causan daños irreparables en la estructura y la calidad de los servicios públicos. Por ello, es fundamental que la ciudadanía conozca cómo operan los actos de corrupción y que rechace la normalización de estas prácticas en la sociedad, que suponen que es natural o inevitable que un servidor público soborne, incremente precios, permita manipulaciones, cree favoritismos, efectúe chantajes o imponga trámites tediosos e innecesarios.

Por ello, es responsabilidad de la academia educar en materia anticorrupción, revelar para este caso de estudio la realidad que existe detrás de los partidos políticos incluido aquel que continúa en el poder, pues la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado puede adoptar diversas formas.

Es así que, se demuestra que los actores tanto los grupos de poder como el gobierno desarrollan los elementos para capturar el estado dentro de un sistema colusivo el cual les permite disminuir el riesgo de sanción y así participar en las decisiones y perpetuar el sistema, la corrupción genera altos costos en la economía de los países, así mismo en los ámbitos sociales y reputacionales, apunta a encontrar las debilidades y particularidades para aprovechar al máximo la matriz de ganancias perfeccionando y extendiendo la corrupción valiéndose de una serie de acciones y omisiones, como las que se detalla a continuación; la falta de supervisión, ampliando los plazos para aprovechar los sobrecostos, y el más importante, generando nombramientos atípicos en cargos clave, lo cual indica un patrón importante para ser fiscalizado.

Además, el fenómeno de la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado jurídicamente se podría expresar en la creación de leyes o normativas, denominadas “legislación sastre”,¹³⁰ que no genera una horizontalidad en la rendición de cuentas, pues lo que busca es distorsionar las decisiones para favorecer los beneficios de dicha captura priorizando siempre a los grupos de poder, evidenciando que existe un divorcio político entre la Contraloría General del Estado y la Función Ejecutiva pues se han generado regímenes especiales imposibles de fiscalizar, así también decretos de emergencia que entran en contradicción con el debido proceso burocrático de aprobación y supervisión para sacar provecho de maneras dimensionadas, dejando una herencia de corrupción, pues se ha sacrificado el desarrollo por una involución ya que no conducen a un desarrollo sostenible, es necesario en la medida que podamos mejorar estos elementos adecuando los medios y fines donde todos estemos representados y tengamos las mismas oportunidades y derechos.

Recomendaciones

Para finalizar debemos promover una cultura empresarial responsable que no solo busque maximizar los beneficios sino también contribuir al desarrollo sostenible y

¹³⁰ Durand, *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*.

equitativo. Una opción para regular la empresa coordinadora de empresas públicas (EMCO) es mediante una reforma a la ley orgánica de empresas públicas, la cual defina de forma imparcial y en conjunto con el Consejo de Participación Ciudadana al gerente de la EMCO detallando las funciones, competencias, responsabilidades y mecanismos de control claros y de acceso público, así se podría garantizar la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas de las empresas públicas que forman parte de la EMCO. Además, el fortalecer la participación ciudadana y el diálogo social en la gestión de estas empresas promoviendo la innovación, la competitividad y la sostenibilidad ambiental.

Una razón por la cual los estados están vulnerables a este fenómeno de la captura estatal y la reconfiguración cooptada del estado es cuando existe una escasa regulación en materia de política fiscal en la que puedan evadir los impuestos y sacar con facilidad el dinero a los paraísos fiscales, por ello es necesario establecer medidas regulatorias más estrictas y transparentes como las medidas BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que son acciones impulsadas por la OCDE y el G20 para evitar que las multinacionales eludan impuestos trasladando sus beneficios a países con baja tributación. El Ecuador podría implementar estas medidas siguiendo los estándares mínimos del proyecto y el Marco inclusivo de BEPS, fortaleciendo su administración tributaria y sensibilizando a los contribuyentes y a la sociedad.

La importancia de incluir las sugerencias plasmadas en informes como el Mapa de Riesgos relacionados con Corrupción en Contratación Pública en Ecuador, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la actualización de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País, elaborados por organismos internacionales como la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Transparencia Internacional, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales permiten dar solución a problemas relacionados con la transparencia y eficiencia en materia de contratación pública, ayudarán al país a dimensionar la problemática de la corrupción y la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, así como modernizar el Portal de Compras Públicas con un enfoque de control y monitoreo permanente, por medio de tecnología que se encuentre al alcance de los recursos estatales y que sirva de filtro para evitar actos de corrupción desde la primera instancia.¹³¹

¹³¹ Jorge González, *La contratación pública como sistema*, primera (Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021), 22.

Al existir una regulación en política antimonopólica puede ayudar a combatir la corrupción, el abuso de poder y garantizar que las instituciones estatales cumplan con el principio de la separación de poderes. En el Ecuador se podría abordar este tema estableciendo una autoridad independiente que supervise el mercado y sancione las prácticas colusorias. Esta autoridad debería tener recursos suficientes y facultades para investigar, prevenir y corregir las distorsiones que afecten a los consumidores y la eficiencia económica. Además, se debería fomentar una cultura de competencia entre los agentes económicos mediante la educación, la transparencia y la participación ciudadana.

Se recomienda que los gobiernos aseguren cualquier proceso de privatización en beneficio de los sectores más vulnerables y tenga en cuenta no solo los intereses económicos sino también los sociales, culturales y ambientales, así mismo, fomentar la libertad de prensa y la protección de los medios de comunicación, lo que puede permitir que se informe y evalúe objetivamente las decisiones y acciones del gobierno y promover la transparencia.

Bibliografía

- Ackerman, Rose, y Palifka, Susan. *Corrupción y gobierno causas, consecuencias y reformas*. 2da ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2019.
- Acosta, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. 3ra ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2012.
- Aire Digital. “Efecto Bolsonaro en Argentina: festejan el campo y las mineras, pero peligran las industrias”. *Aire Digital*, 30 de octubre de 2018. <https://www.airedesantafe.com.ar/economia/efecto-bolsonaro-argentina-festejan-el-campo-y-las-mineras-pero-peligran-las-industrias-n85126>.
- Báez, René. *Antihistoria ecuatoriana*. Quito: Artes gráficas Silva, 2010.
- Báez, Silvana. “La inversión en programas de desarrollo humano, el caso del fondo de solidaridad (1995 – 2010)”. Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2015.
- Cámara de Comercio de Guayaquil. “Medidas económicas del Gobierno de Lenin Moreno”. Guayaquil: Cámara de Comercio de Guayaquil, octubre de 2017. <https://www.lacamara.org/website/wp-content/uploads/2017/03/APE-005-Medidas-econ%C3%B3micas-LM.pdf>.
- Cañete Alonso, Rosa. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxford: Oxfam / CLACSO, 2018. doi:10.21201/2018.3521.
- Castellano, Jaime. “El fenómeno de las puertas giratorias en la agenda política: ni está, ni se le espera”. *Hay Derecho*, 21 de marzo de 2019. <https://www.hayderecho.com/2019/03/21/fenomeno-puertas-giratorias-agenda-politica-ni-esta-ni-espera/>.
- CEPAL, y OXFAM. “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”. *NU.CEPAL*, 9 de septiembre de 2019. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44787>.
- BBC News Mundo. “Coca Codo Sinclair: los problemas de la multimillonaria represa que China construyó en Ecuador”. Accedido 6 de noviembre de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47144338>.
- Coronel, Valeria, Soledad Stoessel, Julio César Guanche, y María Luciana Cadahia. “Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador”. *Colombia Internacional*, n° 100 (octubre de 2019): 147–74. doi:10.7440/colombiaint100.2019.07.
- Deutsche Welle. “Brasil lanza plan para expandir minería en la Amazonía”. *Deutsche Welle*, 15 de febrero de 2022. <https://www.dw.com/es/brasil-lanza-plan-para-expandir-miner%C3%ADa-en-la-amazon%C3%ADa/a-60777986>.
- Diario La Hora. “Comisión ocasional que investiga el caso ‘El gran padrino’ espera comparecencia de Guillermo Lasso”. *La Hora*, 14 de febrero de 2023. <https://www.lahora.com.ec/pais/corruptcion-gran-padrino/>.
- . “Danilo Carrera fue retenido en el aeropuerto de Guayaquil”. *La Hora*, 19 de abril de 2023. <https://www.lahora.com.ec/pais/danilo-carrera-fue-detenido-en-el-aeropuerto-de-guayaquil-cuando-pretendia-salir-del-pais/>.
- . “Rubén Cherres, involucrado en el caso ‘El Gran Padrino’, fue asesinado junto a otras tres personas”. *La Hora*, 31 de marzo de 2023. <https://www.lahora.com.ec/pais/ruben-cherres-involucrado-en-el-caso-el-gran-padrino-fue-asesinado-junto-a-otras-tres-personas/>.
- Durand, Francisco. *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial Oxfam, 2019.

- Ecuador. *Constitución de 1998*. Decreto legislativo 000 RO/1, 11 de agosto de 1998.
- . *Decreto Ejecutivo 8*. Registro Oficial No. 10, 13 de agosto de 2009.
- . *Decreto Ejecutivo 325*, 14 de abril de 2010.
- . *Decreto Ejecutivo 475*. Registro Oficial No. 132, 9 de julio de 2007.
- . *Decreto Ejecutivo 842*. Suplemento del Registro Oficial No. 647, 11 de diciembre de 2015.
- . *Decreto Ejecutivo 849*. Registro Oficial No. 254, 3 de enero de 2008.
- . *Decreto Ejecutivo 1051*. Registro Oficial Suplemento 209, 22 de mayo de 2020.
- . *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 48, 16 de octubre de 2009.
- . *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto de 2008. 25-09-2022.
- . “Servicio Nacional de Contratación Pública”. *Portal de Compras Públicas*, 2009. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/>.
- El Universo. “Aprueban reformas a Ley de Empresas Públicas en Ecuador”. *El Universo*, 10 de diciembre de 2019. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/12/10/nota/7641569/aprueban-reformas-ley-empresas-publicas>.
- Erazo, Viviana. “Fernando Villavicencio enfrenta una denuncia por presuntamente haber ocultado el informe León de Troya”. *RADIO PICHINCHA*, 6 de abril de 2023. <https://www.radiopichincha.com/fernando-villavicencio-enfrenta-una-denuncia-por-presuntamente-haber-ocultado-el-informe-leon-de-troya/>.
- Fiscalía General del Estado. “Informe de Fiscalización del ‘Caso encuentro a León de Troya’”. Investigativo. Quito: Fiscalía General del Estado, 10 de enero de 2022.
- Garay, Luis Jorge. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia, 2008.
- González, Jorge. *La contratación pública como sistema*. Primera. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021.
- Hidalgo, Francisco. “La reducción del gobierno de Lasso evidencia la quiebra del neoliberalismo en el Ecuador”. *CLACSO*, 29 de mayo de 2023. <https://www.clacso.org/la-reduccion-del-gobierno-de-lasso-evidencia-la-quiebra-del-neoliberalismo-en-el-ecuador/>.
- La Posta. “El Gran Padrino”. *La Posta*, 14 de enero de 2023. <https://www.prensa-latina.cu/2023/01/14/el-gran-padrino-escandalo-de-corrupcion-que-marco-semana-en-ecuador>.
- Monteverde, Vicente. “Ciencias del comportamiento y corrupción: Modelo microeconómico de la corrupción”, n° 64 (abril de 2020): 11.
- Oqueli, Jeffry. “Guatemala: Hacia la reconfiguración cooptada de un Estado capturado”. *Nómada*, 1 de julio de 2020. <https://nomada.gt/blogs/guatemala-hacia-la-reconfiguracion-cooptada-de-un-estado-capturado/>.
- Oxfam Internacional. “La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe”. *Oxfam International*, 16 de noviembre de 2018. <https://www.oxfam.org/es/la-captura-del-estado-y-el-aumento-de-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe>.
- Palacios, Paulina. “La ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana, o Ley ‘Trole 2’”. *Instituto Científico de Culturas Indígenas*, septiembre de 2020. <http://icci.nativeweb.org/boletin/18/palacios.html>.
- Pazan, Claudia. “Francisco Jiménez confirma que Hernán Luque salió de Ecuador”. *El Comercio*, 10 de enero de 2023.

- <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/francisco-jimenez-confirma-hernan-luque-salio-ecuador.html>.
- Presidencia de la República del Ecuador. “El presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19”. *El Gobierno de todos*, 16 de marzo de 2020. <https://www.presidencia.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/>.
- Proaño, Eloy. “Guillermo Lasso, el «gran padrino» de la corrupción ecuatoriana – Rebelión”. *Rebelión*, 17 de febrero de 2023. <https://rebelion.org/guillermo-lasso-el-gran-padrino-de-la-corrupcion-ecuatoriana/>.
- Diario La Hora. “Sistema de compras públicas de Ecuador tiene cinco falencias que minan su transparencia”. Accedido 6 de noviembre de 2023. <https://www.lahora.com.ec/noticias/sistema-de-compras-publicas-de-ecuador-tiene-cinco-falencias-que-minan-su-transparencia/>.
- Soto, Raimundo. “La corrupción desde una perspectiva económica”, 2003.
- Tacle, Moisés. “Sistemas de apoyo para las decisiones de restauración de las empresas públicas”. Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1990. <https://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/6406>.
- Verdesoto, Luis. “Primer Informe sobre presuntas irregularidades denunciadas”. Quito: Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 23 de enero de 2023.
- www.vistazo.com. “Vistazo: León de Troya.” Accedido 30 de junio de 2023. <https://www.vistazo.com/politica/nacional/dos-generales-quedaron-fuera-de-la-policia-tras-audios-en-los-hablan-sobre-el-archivo-del-informe-leon-de-troya-BM4619047>.