





# Estado & comunidades

Revista de políticas y problemas públicos

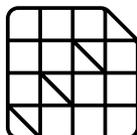
N.º 17, volumen 2, julio-diciembre de 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 17, volume 2, July-December 2023

Quito-Ecuador



**IAEN**  
Universidad  
de posgrado  
del Estado

Dirección  
**Editorial**

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 17, volumen 2, julio-diciembre de 2023  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 17, volume 2, July-December 2023  
Quito-Ecuador

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

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

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

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

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

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



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

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

*Estado & comunes*: revista de políticas y problemas públicos n.º 17, volumen 2, julio-diciembre de 2023 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2023.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 184 p.

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 17, volume 2, July-December 2023

1. Administración pública
  2. Autocracia
  3. Democracia
  4. Democracia participativa
  5. Comisión de Tránsito del Ecuador
  6. Gobernanza democrática
  7. Dinámica electoral
  8. Entrevistas
  9. Poder militar y poder civil
  10. Burocracia
  11. Democracia electoral (sugerido)
  12. América Latina
  13. México
  14. Ecuador
- I. Título



CC BY-NC-SA

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

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Eduardo Haro Ayerve

**Directora de *Estado & comunas*:** Katalina Barreiro Santana

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

**Coordinador del Tema central:** César Ulloa-Tapia

### **Equipo editorial asociado**

- Grace Jaramillo – The University of British Columbia – Canadá – grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego – Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador – jmgarcias@uees.edu.ec
- Palmira Ríos González – Universidad de Puerto Rico – Puerto Rico – palmira.rios@upr.edu

### **Comité asesor internacional**

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

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



Google Académico. Motor de búsqueda web.



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



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



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



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



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



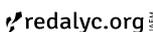
Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia

## ***Estado & comunes***

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

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

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

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



## Estado & comunes

N.º 17, volumen 2, julio-diciembre de 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Sumario

### Tema central

Presentación del Tema central ..... 15  
*César Ulloa-Tapia*

Autocracia en el Poder Ejecutivo: sociedad civil y poder militar en el  
Estado ecuatoriano, 2017-2022 ..... 19  
*Javier Chilibingua-Amaya*

Calidad de la democracia en América Latina, 2013-2018:  
una clasificación con observaciones de conglomerado  
y dendrograma ..... 39  
*Alex Tusell Collado*

Elecciones seccionales en Ecuador: arreglo institucional de  
la participación y representación subnacional, 2014-2023 ..... 57  
*Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos y Esteban Bolívar Rosero Núñez*

Propuesta metodológica para la medición del índice de democracia  
electoral plebiscitaria basada en el proyecto Varieties of Democracy.... 79  
*Ana Marcela Paredes Encalada*

### Coyuntura

Dinámicas y comportamiento electoral en Ciudad de México:  
caso del barrio Pedregal de Santo Domingo, 2012-2018 ..... 105  
*Guillermo Lizama Carrasco y Alfredo Pastén Hernández*

Gobernanza democrática y gestión hídrica actual en la cuenca alta  
del río Negro en Uruguay ..... 125  
*Amalia Margarita Stuhldreher*

Estructura burocrática de la Comisión de Tránsito del Ecuador:  
weberianidad y autonomía ..... 145  
*Mohammad Haoulo Mubayed*

Entrevistas

Enfoques, metodología y panorama actual de la calidad de la democracia en la región	
Entrevista a Simón Pachano .....	169
Por <i>Bolívar Lucio Naranjo y Javier Monroy Díaz</i>	
Política editorial .....	177
Breve guía de estilo .....	180

## Estado & comunes

Issue 17, volume 2, July-December 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Summary

### Main Topic

Main topic presentation ..... 15  
*César Ulloa-Tapia*

Autocracy in the Executive Branch: civil society and military  
power in the Ecuadorian State, 2017-2022 ..... 19  
*Javier Chilibingua-Amaya*

Quality of democracy in Latin America, 2013-2018: a classification  
with cluster and dendrogram observations ..... 39  
*Alex Tusell Collado*

Sectional elections in Ecuador: institutional arrangement of  
subnational participation and representation, 2014-2023 ..... 57  
*Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos and Esteban Bolívar Rosero Núñez*

Methodological proposal for the measurement of the plebiscitary  
electoral democracy index based on the Varieties of Democracy Project ..... 79  
*Ana Marcela Paredes Encalada*

### Current situation

Electoral dynamics and behavior in Mexico City: case of the  
Pedregal de Santo Domingo neighborhood, 2012-2018 ..... 105  
*Guillermo Lizama Carrasco and Alfredo Pastén Hernández*

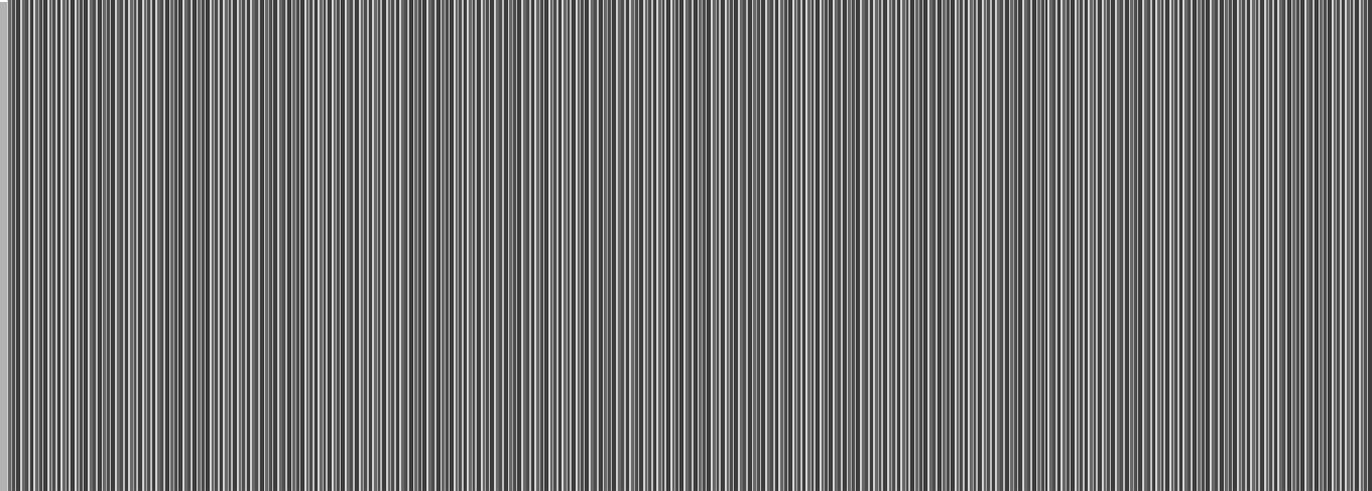
Democratic governance and current water resources management  
in the upper Rio Negro basin in Uruguay ..... 125  
*Amalia Margarita Stuhldreher*

Bureaucratic structure of the Transit Commission of Ecuador:  
weberianity and autonomy ..... 145  
*Mohammad Haoulo Mubayed*

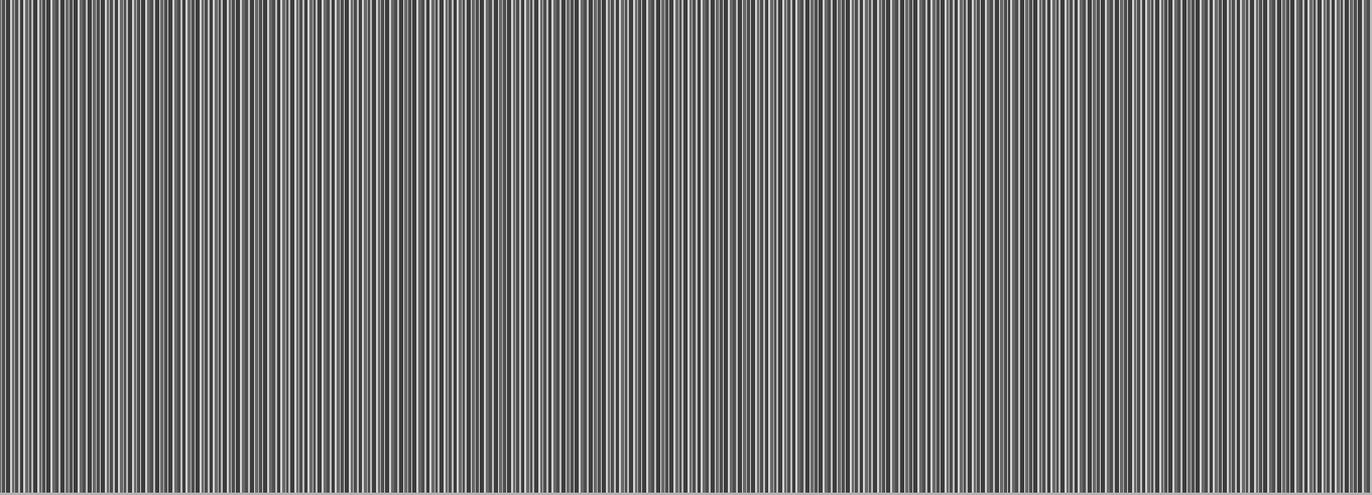
Interview

Approaches, methodology and current difficulties of the quality of democracy in the region	
Interview with Simón Pachano .....	169
By <i>Bolívar Lucio Naranjo and Javier Monroy Díaz</i>	

Editorial policy .....	177
Brief style guide .....	180



**Tema central**



# Calidad de la democracia: régimen político, gobierno y derechos

*Quality of democracy: political regime, government and rights*

César Ulloa-Tapia

Coordinador General de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: cesar.ulloa@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3631-7494>

Según el último estudio del Barómetro de las Américas Lapop de 2021, el apoyo a la democracia en veintidós países de América Latina y el Caribe era del 61 %, es decir, 7 % menos que en 2004. Pese a la disminución registrada en diecisiete años, sin embargo, sigue siendo alto. Más allá de la cifra, durante los últimos diez años, y desde un enfoque cualitativo, varias voces, provenientes de diferentes sectores, insisten en que la democracia atraviesa su peor momento desde la tercera ola de democratización a inicios de la década de 1980. Lo anterior es evidente, incluso, en países que se consideraban paradigmáticos como Estados Unidos de Norteamérica.

En el último lustro, el mundo también ha presenciado protestas de todo tipo, intentos de ruptura del Estado de derecho y escenarios de interpelación permanente a los gobernantes, junto con la invasión a Ucrania y la disputa hegemónica de las grandes potencias por el control del tablero mundial: China, Estados Unidos y Rusia. Entre los hechos de mayor connotación están el ciclo de protestas en América Latina en el último trimestre de 2019, el intento de toma del Capitolio en Estados Unidos por parte de defensores del expresidente Donald Trump en enero de 2021 y la crisis migratoria. Cada hecho y todos en su conjunto han afectado la relación de la ciudadanía con el poder político y la democracia.

Siguiendo este antecedente, se llegó a plantear la muerte de la democracia como consecuencia de varios síntomas. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, autores de esta tesis, sostienen que el deterioro en la aceptación, así como en la satisfacción de este tipo de régimen, obedece a diversos fenómenos que se producen en su interior. Por ejemplo, en la actualidad resulta anacrónico propiciar y, peor aún,

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre de 2023, pp. 15-18.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.323](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.323)



respaldar golpes de Estado con el protagonismo del ejército, aplaudir invasiones de otros países e intentos arbitrarios de secesión. Sin embargo, cada vez son más recurrentes los gobiernos autoritarios que, por paradójico que parezca, tienen su origen en procesos democráticos. En el mismo sentido, no son pocos los líderes que irrespetan el Estado de derecho y suelen vulnerar las libertades y los derechos, al tiempo que se han reproducido diferentes gamas de populismo.

En la última década, en América se observan varios casos que se inscriben en una crisis democrática. Por ejemplo, el intento de supremacía y subordinación por parte del Ejecutivo con las demás funciones, como fue el caso de Donald Trump. En Venezuela no se logra la implementación de mecanismos de alternabilidad en comicios transparentes y competitivos, pese a las diferentes mesas de negociación. En Nicaragua, el Gobierno de una sola familia ha naturalizado prácticas políticas que vulneran los derechos de participación, asociación, prensa, opinión e, incluso, culto; además, este régimen ha expulsado organizaciones del tercer sector y la cooperación internacional.

Por otra parte, es recurrente en la última década que los resultados electorales registren márgenes ínfimos entre la primera y segunda candidatura. Esto ocurre tanto en los balotajes de comicios presidenciales, así como en la conformación de asambleas, congresos y senados, por esta razón fragmentados y polarizados, lo que impide una fluida relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los efectos de esta circunstancia son más evidentes en sistemas presidencialistas, en los que la solución frente a la ingobernabilidad puede ser el gobierno por decreto, la promesa refundacional del Estado con asambleas constituyentes (como en el caso de Chile) y el ejercicio del plebiscito y referendo como respaldo al presidente.

Los factores mencionados, así como el análisis del papel que cumplen los elementos constitutivos de la democracia (derechos, libertades y garantías), han motivado a académicos de diferentes latitudes a configurar propuestas que midan la democracia en términos de calidad, sobre la base de enfoques cuantitativos, cualitativos y mixto, materia que es recurrente en la literatura de autores como Leonardo Morlino, con sus textos *La calidad de las democracias en América Latina* (2014) y *Democracia y democratizaciones* (2009); junto con la propuesta de Gerardo Munck en “Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics”; y lo propio por parte de Daniel Levine y José Molina, con “Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina”, entre otros.

En tal sentido, los estudios acerca de la calidad de la democracia han abierto las puertas para un abanico de posibilidades y perspectivas teóricas y metodológicas, diseñadas para ubicar a las democracias en distintas posiciones debido a su desempeño: alta calidad, regímenes híbridos, baja calidad y aquellas que están en las zonas grises. Por otro lado, también se ha empezado a desarrollar tipologías de autocratización. Esto ha revivido el debate acerca de los adjetivos para la democracia: delegativa, disminuida, fallida, entre otros. También se han innovado enfoques en el sentido de analizar de manera simultánea y en búsqueda

de algún tipo de asociación, relación y correlación de las siguientes dimensiones: el régimen político, el sistema y el gobierno. Cada uno de estos aspectos cuenta con una serie de variables. En este contexto, la calidad de la democracia es la variable dependiente, pero en función del marco teórico que se utilice para el efecto.

En este número de la revista *Estado & comunes* presentamos algunas propuestas que amplían la discusión sobre la calidad de la democracia. Al respecto, se publican cuatro artículos que plantean objetos de estudio distintos, así como casos distintos, metodologías y temporalidades de análisis.

Javier Chilingua desarrolla el artículo “Autocracia en el Poder Ejecutivo: sociedad civil y poder militar en el Estado ecuatoriano, 2017-2022”, a partir de indicadores y literatura respecto del tema. El autor sostiene que la autocratización no distingue preferencia ideológica en Ecuador, sin embargo, pone énfasis en el tutelaje que ejercieron las Fuerzas Armadas antes del gobierno de Rafael Correa, el que luego es suplantado por las élites económicas y mediáticas. Esto se observó durante las protestas de octubre de 2019, en once días consecutivos, y también en junio de 2022, cuando el fenómeno se extendió a dieciocho días con significativos costos no solo en lo económico, sino, y, sobre todo, en el resquebrajamiento del tejido social y el deterioro de las instituciones por falta de mecanismos para procesar tales conflictos.

Alex Tusell Collado es autor del artículo, “Calidad de la democracia en América Latina, 2013-2018: una clasificación con observaciones de conglomerado y dendrograma”. Para esta clasificación, el autor establece las siguientes dimensiones: derechos políticos y libertades, Estado de derecho, participación, rendición de cuentas (horizontal y vertical) y efectividad del Gobierno. Para el efecto, recurre a fuentes secundarias, como el índice de Polity V, datos de Freedom House, el Banco Mundial y Varieties of Democracy. En este trabajo se plantea cuatro clústeres de países por su calidad, sin embargo, esto no quiere decir que los países de mejor calidad se deban conformar, pues es mucho lo que se debe hacer en la región.

Otra perspectiva de análisis respecto del tema central se encuentra en el artículo de Santiago Cahuasquí y Esteban Rosero, “Elecciones seccionales en Ecuador: arreglo institucional de la participación y representación subnacional, 2014-2023”. Este trabajo amplía la visión de la política local para una comprensión más integral de la política nacional en su conjunto. Para el efecto, se concentra en el análisis de los siguientes componentes que están en correspondencia con las últimas reformas al Código de la Democracia: forma de candidatura, forma de voto, fórmula de adjudicación de escaños y tipo de circunscripción electoral. Entre los hallazgos, se menciona el impacto de las reformas en la paridad de género y la inclusión de jóvenes para la presentación e inscripción de las candidaturas a gobiernos locales.

Para Ana Marcela Paredes Encalada, autora del artículo “Propuesta metodológica para la medición del índice de democracia electoral plebiscitaria basada en el proyecto Varieties of Democracy”, los estudios sobre calidad de la democracia podrían profundizar más al incorporar la dimensión electoral, pues antecede a

la representación política y es la expresión efectiva de los mecanismos de participación. Con esta postura, se pone de relieve la importancia de la democracia electoral y se destaca el uso del mecanismo plebiscitario.

Complementa a estos artículos la entrevista realizada por el equipo editorial de *Estado & comunes* a Simón Pachano, quien ofrece su criterio acerca de las metodologías cuanti-cualitativas que evalúan la calidad de la democracia y los componentes de tales mediciones. En la entrevista se realiza un recorrido acerca de los niveles de diálogo y conflictividad de la región: Petro en Colombia, Boric en Chile, Lula en Brasil. Además, se retoma la coyuntura política en Ecuador con la muerte cruzada y las elecciones anticipadas.

El debate acerca de la calidad de la democracia está atravesado por el sentido de la innovación, debido a la exploración de casos, metodologías y temporalidades. El presente número de *Estado & comunes* contribuye con este nuevo campo de estudio de la ciencia política que, además, puede entrar en diálogo con otras disciplinas con enfoques inter y multidisciplinarios.

### Referencias bibliográficas

- Levine, D., y Molina, J. (2011). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, pp. 95-123.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- \_\_\_\_\_. (2009). *Democracias y democratizaciones*. C. Cansino e I. Covarrubias (trads.). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Munck, G. (2013). Conceptualizing the quality of democracy: The framing of a new agenda for comparative politics. En S. Mantilla (ed.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (pp. 11-58). Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (Celaep)/Fundación Hanns Seidel.

# Autocracia en el Poder Ejecutivo: sociedad civil y poder militar en el Estado ecuatoriano, 2017-2022

*Autocracy in the Executive Branch: civil society  
and military power in the Ecuadorian State,  
2017-2022*

Javier Chilinguina-Amaya

Estudiante del doctorado en Estado del Derecho y  
Gobernanza Global en la Escuela de Doctorado “Studii  
Salamantini” en la Universidad de Salamanca, España

Correo electrónico: [chilinguina.amaya@usal.es](mailto:chilinguina.amaya@usal.es)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1781-1075>

*Recibido: 3-julio-2022. Aceptado: 3-febrero-2023. Publicado: 15-julio- 2023.*

## Resumen

Esta contribución explora cinco aspectos de la autocracia, enfocados en el jefe del Poder Ejecutivo del Gobierno ecuatoriano: poder militar, respeto a la libertad de reunión pacífica, robustez de la sociedad civil, confianza en el presidente y vínculos con los medios de comunicación entre 2017 y 2022. Desde la metodología, este estudio explora el procedimiento de congruencia tipo 2, propuesto por Van Evera, a la trayectoria histórica del poder estatal desde 1963 y la información alojada en las bases de datos Varieties of Democracy y Latinobarómetro. Los resultados evidencian que la autocracia funciona de manera independiente a la ideología del Gobierno de turno y que el rol tutelar de la democracia ya no recae en el poder militar, sino en las élites económicas y mediáticas que configuraron el poder nacional. Pese a que las protestas sociales de octubre de 2019 y junio de 2022 reflejan que la organización, estructuras y aliados del movimiento indígena son reactivos a estos escenarios políticos, la represión a la sociedad civil es y sigue siendo un indicador de autocracia en el país.

**Palabras clave:** autocracia, Poder Ejecutivo, Fuerzas Armadas, Estado, élites políticas.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 19-38.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.324](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.324)



## Abstract

This paper explores five autocracy aspects in the Ecuadorian Head of the Executive (2017-2022): military power, complying with freedom of assembly, the strength of civil society, confidence in the president, and links with the media. From a methodology point of view and information found in the Varieties of Democracy and Latinobarómetro databases, this study explores the type 2 congruence procedure proposed by Van Evera and the historical trajectory of state power since 1963. The results show that the autocracy works independently of the ideology of the government in office and that the military power no longer holds a custodial role of democracy but instead the economic and media elites who shaped the national power. Even though the social protests in October 2019 and June 2022 reflect that the indigenous movement's organization, structures, and allies react to these political scenarios, repression of civil society is and remains an indicator of autocracy in the country.

**Keywords:** autocracy, Executive Branch, Armed Forces, State, political elites.

## 1. Introducción

Las investigaciones recientes sobre la democracia a escala global han identificado una tercera ola de autocratización. La primera ocurrió con el surgimiento de regímenes fascistas en Europa, entre 1920 y 1940; la segunda, en el contexto de la Guerra Fría, hacia 1970, que, en el caso de América Latina, tuvo el apoyo directo de Estados Unidos y sus fuerzas armadas con la doctrina de seguridad nacional. La última ola surgió a mediados de la década de 1990 (Hellmeier *et al.*, 2021; Lührmann y Lindberg, 2019; Skaaning, 2020) y calza con lo que Alcántara (2019) ha denominado “fatiga de la democracia”. Ecuador está inmerso en esa tercera ola autocrática. La evidencia empírica se estableció con las investigaciones de Varieties of Democracy (V-Dem) Institute y la University of Gothenburg. Los científicos sociales de ambas instituciones afirman que la reducción de cada unidad en 0,01 en el Electoral Democracy Index (EDI), durante al menos dos años consecutivos, es evidencia suficiente de un proceso de autocratización en el que las garantías de elecciones limpias disminuyen, aumentan las restricciones a la libertad de expresión, se limitan los derechos de reunión pacífica, aumentan las facultades del Poder Ejecutivo, entre otras (Boese, Lindberg y Lührmann, 2021; Hellmeier *et al.*, 2021; Lührmann y Lindberg, 2019; Pelke y Croissant, 2021; Skaaning, 2020).

Por otro lado, las movilizaciones colectivas de junio de 2022 en Ecuador funcionan como una radiografía para estudiar los elementos de la autocracia y se constituyen en una oportunidad para contrastar los datos globales de V-Dem con las acciones estatales de esa coyuntura, sin perder de vista las protestas de octubre de 2019. Los datos sobre la acción colectiva de V-Dem reflejan que las protestas que abogan por mayor inclusión de la población en las decisiones gubernamentales aumentan la probabilidad hacia un régimen más democrático (Maerz *et al.*, 2020). No obstante, las movilizaciones de junio de 2022 evidenciaron un

conflicto sociopolítico tan alto que el país volvió a experimentar una crisis de gobernabilidad que recordaba las ocurridas durante la década de 1990.

En lugar de destituir al presidente con el apoyo de las Fuerzas Armadas, como solía ocurrir en la década de 1990, estas últimas sostuvieron al jefe de Gobierno y mantuvieron el orden constituido. ¿A qué se debe este cambio de actitud en las fuerzas militares? La tesis aceptada es que las Fuerzas Armadas de Ecuador cumplen un rol de tutela y usan el poder de veto para poner o quitar presidentes (Freidenberg y Pachano, 2016; Montúfar, 2022; Pachano, 2008). Ese papel parece haber desaparecido entre 2017-2022. En este artículo se sostiene que las Fuerzas Armadas de Ecuador ya no tutelan la democracia como ocurrió durante una parte del siglo xx y principios del xxi, ahora solo la custodian. El cambio sustantivo sucedió durante el Gobierno de Rafael Correa (2007-2017), pero, su afianzamiento tuvo lugar con el giro a la derecha de los presidentes Lenín Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021 a la actualidad). Esta tesis contradice la clásica hipótesis sobre la alianza entre la ideología liberal y el poder militar (Kuehn y Trinkunas, 2017; Monestier y Vommaro, 2021; Torrico y Solís, 2020).

Entonces, ¿a quién se trasladó la tutela de la democracia en Ecuador en el período 2017-2022? En lugar de los militares, surgen las élites económicas y mediáticas como entes tutelares. Este es un tema de reciente data en las ciencias políticas que suele abordarse desde la literatura como “democracia capturada por las élites” (Cañete, 2018). La tesis de esta nueva línea argumentativa se encuentra en las investigaciones sobre transición a la democracia o autocracia que plantean el rol central de los actores sociopolíticos al momento de sostener una forma de gobierno (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2020; O’Donnell, 1994, 2010). Además, desde la vertiente neoinstitucionalista que evalúa las capacidades de acción de los poderes Ejecutivo y Legislativo se había demostrado la debilidad de los jefes de Gobierno, frente a un Parlamento fragmentado pero proactivo, en relación con su participación en asuntos legislativos o bloqueo a las iniciativas del Ejecutivo. Esta condición de paralización institucional fue analizada en amplitud y comprobada en la década de 1990 y hasta 2007 (García-Montero, 2009) con propuestas para estudios parlamentarios (Alcántara, García y Sánchez 2005; García-Montero, 2009).

Esta situación es similar a la que atraviesa el presidente Lasso, pues su agenda de gobierno no ganó curules en la Asamblea, por lo que su propuesta económica es menos ambiciosa, ha tenido que moldear la agenda legislativa con partidos ideológica y pragmáticamente alejados a su propuesta, de modo que, la complejidad de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo limitan y reflejan una inestabilidad, un *déjà vu* de las crisis que atravesó el país a finales del siglo pasado (Abad, Aldaz, Dávila y Vallejo, 2022). Los presidentes suelen gozar de una “luna de miel” con el Legislativo (Mejía, 2009), pero con Lasso esa etapa duró menos de un año de gobierno.

Retomando los episodios de junio de 2022, como continuidad de los ocurridos en octubre de 2019 en Ecuador, entran en juego dos variables más. Primero, la capacidad estatal para reprimir a la organización social. Segundo, la fortaleza

de las estructuras organizativas de movimientos sociales, en especial, el indígena. En sintonía con la tesis del aumento de la autocracia en Ecuador, si el poder estatal aumenta (Mann, 2007), entonces los controles sobre el derecho a la reunión pacífica y la organización social son más altos. Por otro lado, si existe algún relajamiento en la capacidad estatal de represión sobre la sociedad civil, esta última aumentaría su fortaleza organizativa (Funes, 2011).

En síntesis, la capacidad estatal para reprimir, sobre todo, la represión del Gobierno hacia los movimientos sociales que abogan por más inclusión y participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas, es un indicador de autocratización. A mayor represión y coacción del Gobierno a la acción colectiva, mayor será la probabilidad de autocratización. Si en la unidad temporal T-0 (cambio de régimen en 2017) hay una alternancia en la orientación de sus políticas públicas, y las políticas del Gobierno sobre las organizaciones sociales se relajan, entonces en la unidad temporal posterior T-1 (nuevo régimen desde 2021), las estructuras organizativas de los movimientos sociales organizados (MIE) tendrán un impulso para organizar protestas.

Las grandes empresas que tienen la hegemonía en el campo mediático mantuvieron el apoyo al presidente Lasso en junio de 2022,<sup>1</sup> que fue el mismo comportamiento y apoyo hacia Moreno durante las protestas de octubre de 2019 (Yáñez, 2021). Este apoyo se da pese a que en las encuestas de 2021 gran parte del territorio nacional manifestó su apoyo al movimiento indígena y rechazó al Gobierno del presidente, con una drástica caída en el nivel de aceptación de Lasso (Barrera, 2021). Para hacer frente a ese “cerco mediático” se activaron las redes sociales y plataformas digitales alternas a los grandes medios de comunicación, en las que se difundieron los mensajes de los líderes indígenas que no aparecieron en ningún canal oficial o aliado al oficialismo, activando de nuevo el repertorio digital que surgió en 2019 (Villota, 2022).

Por último, se pone en duda el rol determinante de la ideología de gobierno al momento de definir una autocracia. En realidad el ataque a la democracia puede venir de la derecha o la izquierda, son los actores políticos quienes toman decisiones sobre qué tipo de gobierno tener y, sobre ellos, hay que centrar la atención (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2020). Se destaca en la derecha el discurso racista hacia la población étnica organizada y movimientos sociales (Freidenberg, 2004; Ospina, 2022). La teoría de la *agenda-setting* es que el cambio hacia la orientación izquierdista en Latinoamérica provocaba la autocratización y que la derecha política es más democratizadora. Los datos muestran que ninguna tendencia ideológica puede atribuirse más democracia en sí misma. El Brasil de Bolsonaro fue más autocrático que los Gobiernos del Partido de los Trabajadores, mientras que en Ecuador el giro a la derecha no da señales de una consolidación democrática.

Por lo anterior, el objetivo de este artículo es dual. Primero, se busca describir de qué manera ocurrió el cambio de rol del poder militar en la democracia

1 En 2022 la agenda mediática se concentró en cómo las reivindicaciones provocaron pérdidas para las empresas y no en la inclusión social que se pedía.

de Ecuador y las posibles trayectorias de autocracia no guiadas por las Fuerzas Armadas durante el siglo XXI. En segundo lugar, se analiza la respuesta de la acción colectiva vinculada a los movimientos sociales en los episodios de protesta ocurridos en octubre de 2019 y junio de 2022, prestando atención a las capacidades estatales para controlar las libertades civiles y la fortaleza organizativa de la sociedad civil como elementos de esa autocracia que pervive.

Los contenidos aquí expuestos son resumidos en los siguientes puntos. En la metodología se presenta la estrategia analítica, las definiciones conceptuales y operativas de las variables, sobre todo, de la base de datos Varieties of Democracy. En los resultados se presentan los valores empíricos de las variables analizadas: poder militar (Electoral Democracy Index, Military Dimension Index), respeto a la libertad de reunión (Freedom of Peaceful Assembly), índice de robustez de la sociedad civil (Core Civil Society Index) y confianza en el presidente de Ecuador, que se complementa con las encuestas de 2021 y 2022 sobre calificación de la gestión. En la discusión se abre el debate con relación a los alcances y limitaciones de cada resultado, en los que cada valor empírico se contrasta con las teorías y hallazgos de investigaciones previas. En las conclusiones se retoman los principales encuentros empíricos para presentar las implicaciones en las capacidades estatales en su dimensión represiva (militar) y control de los derechos, así como en las estructuras organizacionales de los movimientos sociales en su despliegue de acción colectiva durante los episodios de protesta.

## 2. Metodología

Se presenta un estudio exploratorio de caso con el procedimiento de congruencia tipo 2 (Van Evera, 1997), en el que se comparan los cambios en las variables independientes y dependiente, en el caso ecuatoriano. Dentro del método comparado se usan dos tipos de congruencia: el tipo 1, que coteja un caso con otros que tienen un mismo resultado; y el tipo 2, que observa los cambios dentro del mismo caso, siempre que se controle por medio de las variables de estudio. Se observan luego las variedades de acontecimientos históricamente situados en la realidad del caso para evaluar los cambios en la capacidad de represión estatal y coacción efectiva, así como la fuerza de la estructura organizativa del movimiento social ecuatoriano. La variable dependiente es la autocratización del régimen de gobierno observada en los cambios del Electoral Democracy Index (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Altman *et al.*, 2022). Las variables independientes son el poder militar (medido por el Military Dimension Index), el respeto a la libertad de reunión por parte del Gobierno, la robustez o fortaleza de la sociedad civil y la confianza en el presidente.

En este artículo la autocratización significa que el gobierno de un país limita o reduce los indicadores mínimos de calidad democrática. Los estudiosos sobre los cambios en las democracias a escala global recomiendan usar el término “autocratización”, porque da cuenta de los avances de la autocracia al igual que de la democratización (Boese *et al.*, 2021; Skaaning, 2020). Además, se define a

la autocracia en términos de oposición al concepto de Robert Dahl: poliarquía. La autocracia abarca todo régimen que obstaculiza a los principios rectores de la poliarquía<sup>2</sup> y genera: 1) la imposibilidad de formular preferencias; 2) la no manifestación de las preferencias; y 3) el trato desigual por parte del Gobierno en la ponderación de preferencias con base en la cercanía a quien ocupe el cargo de gobierno (Dahl, 2009). En resumen, autocracia se refiere a cualquier régimen que restringe el intercambio público de ideas y la participación ciudadana en el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

Los datos se obtuvieron de la página web del proyecto Varieties of Democracy, trabajados por University of Gothenburg y V-Dem Institute. De manera específica, se usó el V-Dem Dataset Version 12, publicada en 2022. La información sobre opinión pública se obtuvo de la página web de Latinobarómetro, cuya última base de datos fue publicada en 2020. La información se trabajó en el *software* “R” (versión R 4.2.0). A excepción de la variable que mide la confianza en el presidente, todas se distribuyeron en el tiempo para prestar atención a sus cambios, según los años de gobierno. Los índices de la democracia electoral y poder militar aplican para el período de largo alcance (1963-2021), ya que allí se puede observar la transición de la dictadura a la democracia en Ecuador, mientras que los otros indicadores se enfocan en el último lustro del giro a la derecha en el país, desde 2017 a 2021, ya que en 2022 no había información al respecto.

La unidad temporal de estudio de cinco años obedece a la recomendación realizada por la Universidad de Salamanca, de analizar los cambios políticos por lustros (Alcántara, Buquet y Tagina, 2018). El período 2017-2022 se considera de derecha porque, pese a que Moreno ganó bajo el auspicio de la Alianza Patria Activa y Soberana (PAIS), una vez en el poder presidencial dio un giro de 180 grados respecto a la política de su predecesor, Rafael Correa. Ello llevó a un quiebre ideológico entre dos bandos ideológicos: correístas y leninistas, estos últimos tomaron una trayectoria asociada a las prácticas conservadoras de derecha (Ramírez, 2018; Ramírez y Grajales, 2021; Alcántara, 2022a). Por su parte, Lasso ganó las elecciones de 2021 con el Movimiento Político Creando Oportunidades (CREO) y, con ello, se consolidó el poder de ese espectro político en el país.

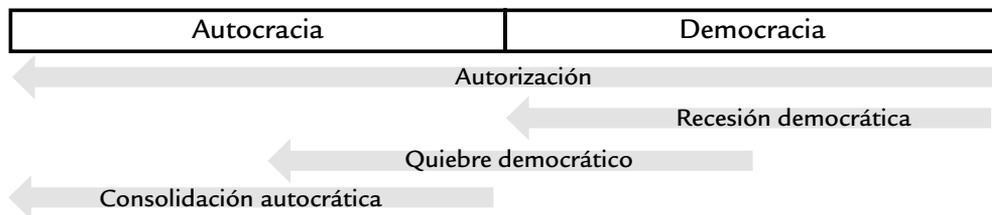
El Electoral Democracy Index segmenta y divide en cuatro los tipos de regímenes. La tipología es: autocracia cerrada, autocracia electoral, semidemocracia y democracia (Lührmann y Lindberg, 2019; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2020). Ecuador ha vivido en semidemocracia desde 1978 y en ese espectro analítico se desarrolla este artículo. La base de datos de V-Dem ofrece a la investigación social una forma empírica de medir los indicadores de la democracia como forma de gobierno. Dentro de la literatura que trabaja el V-Dem hay una especializada en

2 Los dos indicadores de la poliarquía, según Dahl (2009), son el debate público y el derecho para participar en las decisiones colectivas, que son garantía de: 1) la posibilidad de formular preferencias, 2) manifestar las preferencias y 3) recibir igualdad de trato por parte del Gobierno en la ponderación de preferencias. El autor emplea el término poliarquía como reemplazo de la democracia debido a que considera que esta última es concebida de manera tan ideal y con un umbral tan elevado que no existe en la realidad empírica. Por esta razón, el autor prefiere denominar a los sistemas más abiertos al debate y la participación como poliarquías.

las transiciones y cambios entre democracia y autocracia a partir de la variable *v2x\_polyarchy*, que toma indicadores que Robert Dahl dio a la poliarquía que van de cero (0) a uno (1), en los que el valor máximo es una democracia plena y el mínimo una autocracia, según Lührmann y Lindberg (2019).

La tesis más reciente que se desprende de los datos empíricos es que existe una tercera ola autocrática<sup>3</sup> de alcance global, con un crecimiento constante desde 1994, que continúa los procesos históricos posteriores a la caída del muro de Berlín y fin de la Guerra Fría. El indicador definitorio de la autocratización es la disminución de los valores en los indicadores de la democracia electoral, que en V-Dem es distinta de la democracia liberal capturada por la variable *v2x\_libdem*. Según la teoría, antes de que la autocratización tenga lugar como deterioro directo en las elecciones libres y competitivas, los derechos civiles sufren algunas limitaciones y eso se calcula mejor con la variable de la democracia liberal de V-Dem (Boese *et al.*, 2021; Lührmann & Lindberg, 2019). La variable dependiente (EDI) es fraccionada en cuatro segmentos, según tres puntos de referencia (0,25; 0,5 y 0,75). La clasificación propuesta por los académicos afiliados a V-Dem en la Universidad de Gotemburgo es la siguiente:

Gráfico 1  
Transiciones de la democracia a la autocracia



Fuente: Lührmann & Lindberg (2019).

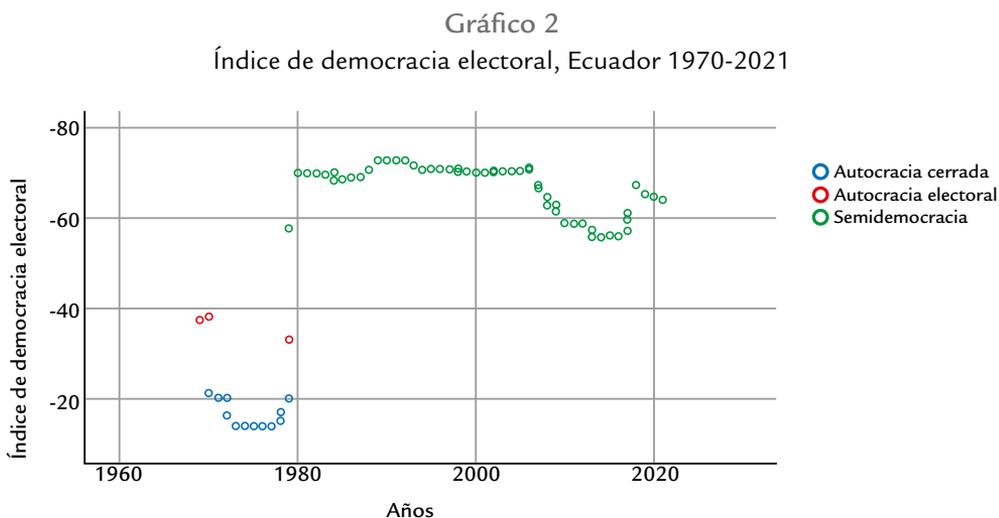
El proceso de autocratización implica cualquier transformación progresiva que distancie a un sistema de gobierno de la democracia y lo acerque a características autocráticas. Democracia es todo valor superior a 0,5 y autocracia corresponde a valores inferiores a este. La autocracia se divide en autocracia electoral (0,25 a 0,5) y autocracia cerrada (0 a 0,25), mientras que los valores superiores a 0,5 son semidemocracia (0,5 a 0,75) y democracia (0,75 a 1). Las transiciones a cada Estado también tienen nombres: la “recesión” democrática es todo aquello que merma los estándares democráticos, pero se mantiene hasta valores mínimos de una semidemocracia; una “ruptura” es el paso de un régimen competitivo a los valores de la autocracia, mientras que pasar de los valores medios de la variable a cero (0) es “consolidación autocrática”.

3 Es una analogía a las corrientes mencionadas por Huntington, en las que el enfoque de esta investigación se vincula con la tercera ola de democratización que ha tenido un impacto significativo en América Latina.

Lührmann y Lindberg no utilizan la distinción entre los dos tipos de democracia como se propone en este artículo, de hecho, adoptan la dicotomía propuesta por Mainwaring y Pérez-Liñán (2020), a la cual ellos denominan “sistemas competitivos”. Los autores, aun cuando no hacen un uso directo de la base de datos de V-Dem, sí admiten su participación en la creación y uso inicial de esos datos. Ellos realizaron su investigación en 2013 y la base V-Dem estuvo lista para el público en 2016. No obstante, las dos perspectivas se complementan y ofrecen una explicación de las transiciones hacia la democracia o el autoritarismo.

### 3. Resultados

El índice de democracia electoral disminuyó desde 2006 y, aunque se recuperó en 2017, volvió a bajar desde 2020. Este índice mide la democracia formal prestando atención a la calidad de los sufragios y los factores asociados a lo que Robert Dahl llamó poliarquía.



Fuente: Base de datos de V-Dem (2022). Elaboración propia del autor.

El poder militar disminuyó desde el retorno a la democracia en Ecuador en 1979, solo entre 1963 y 1978 los militares mantuvieron su poder total para poner o quitar presidentes en el país. Su rol de tutelaje se mantuvo en las décadas de 1980, 1990 y hasta 2006, momento en que empezaron a perder poder, de manera particular, entre 2017 y 2022. El índice de V-Dem responde a la pregunta: “¿Hasta qué punto la base de poder del jefe ejecutivo está determinada por los militares?” (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Altman *et al.*, 2022, p. 293. Traducción propia) cuyo resultado obedece a 15 indicadores sobre el equilibrio de poderes del Estado.

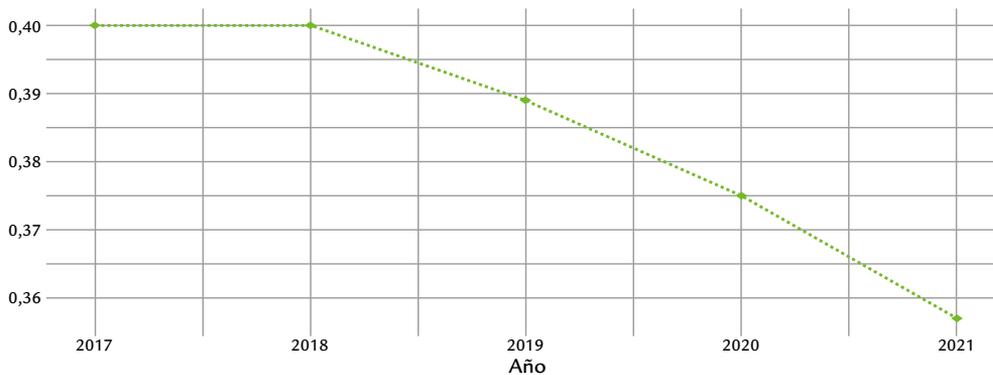
Gráfico 3  
Índice de dimensión militar, Ecuador 1963-2021



Fuente: Base de datos de V-Dem (2022). Elaboración propia del autor.

La disminución del poder militar en el Estado ecuatoriano durante el último lustro ha sido la más fuerte de todas las experimentadas. Es más, desde 2018, año tras año no ha dejado de disminuir el peso de las fuerzas en el poder político nacional. Es decir que la capacidad del poder militar para movilizar sus recursos en torno a la designación del jefe de gobierno y sus estructuras de poder en la presidencia de Ecuador es aún menor respecto a su capacidad antes de 2016.

Gráfico 4  
Índice de dimensión militar, Ecuador 2017-2021



Fuente: Base de datos de V-Dem (2022). Elaboración propia del autor.

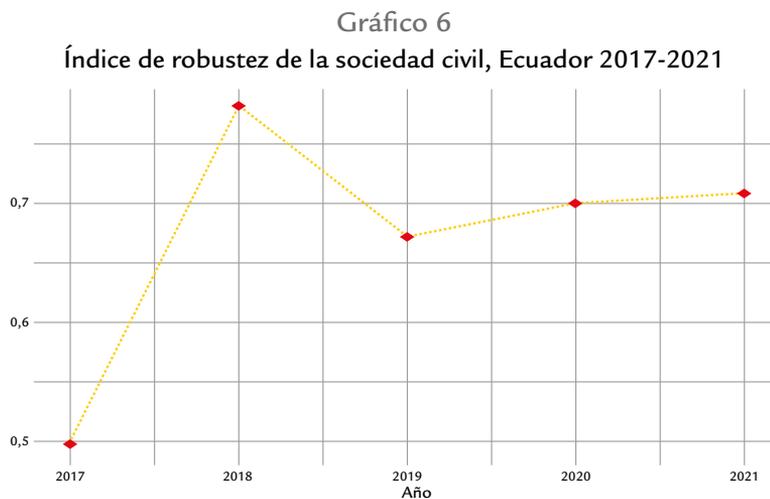
El Estado ha reducido la posibilidad práctica de reunión pacífica después de 2019. Si bien, este indicador arrastra el peso de la pandemia por la covid-19, se observa cómo desde ese año se utilizaron los estados de excepción como mecanismo político frente a la sociedad civil (*El País*, 2019; *France 24*, 2019). Esta variable observa a la reunión pacífica organizada por la sociedad civil no

institucionalizada, es decir, no presta atención a las reuniones convocadas por el Poder Legislativo u otras instituciones estatales.<sup>4</sup>



Fuente: Base de datos de V-Dem (2022). Elaboración propia del autor.

El índice de robustez de la sociedad civil mide la organización social, entendida como aquella que disfruta de autonomía frente al Estado y en la que los ciudadanos persiguen de forma libre y activa sus objetivos políticos y cívicos (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Altman *et al.*, 2022). Luego de la etapa de cierta represión a este campo hasta 2017, durante el período presidencial de Correa volvió a crecer, aunque tuvo un retroceso en 2019.



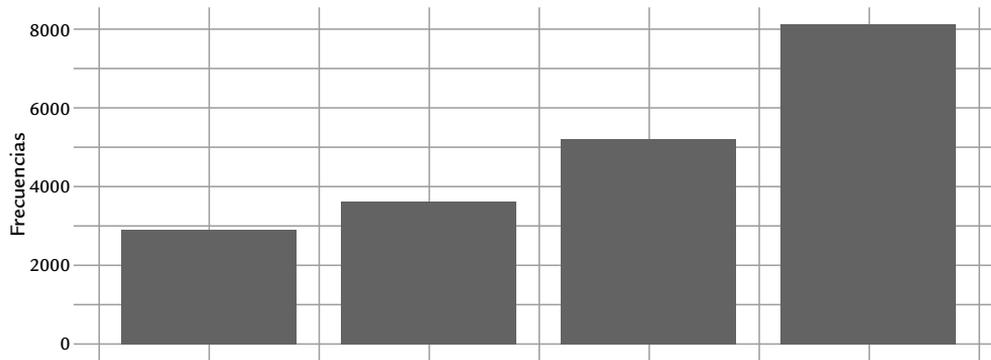
Fuente: Base de datos de V-Dem (2022). Elaboración propia del autor.

4 Estados de excepción por período de gobierno: 6 entre 2007 y 2009, 62 entre 2009 y 2013, 16 entre 2013 y 2017, 19 entre 2017 y 2021, 5 desde 2021 a la actualidad.

La confianza en el presidente Moreno en 2020 fue muy baja, mientras que la desconfianza es la más alta hacia esta autoridad estatal. Latinobarómetro solo tiene datos hasta 2020, por ello no se incluyen datos de 2021. Sin embargo, según la encuesta nacional realizada por Perfiles de Opinión (2022), la calificación de la ciudadanía al Gobierno de Guillermo Lasso cayó en al menos 30 puntos porcentuales después de agosto de 2021 y presentó los puntajes más bajos durante y luego de las protestas de junio de 2022.

Gráfico 7

Confianza en el presidente Lenín Moreno, 2020

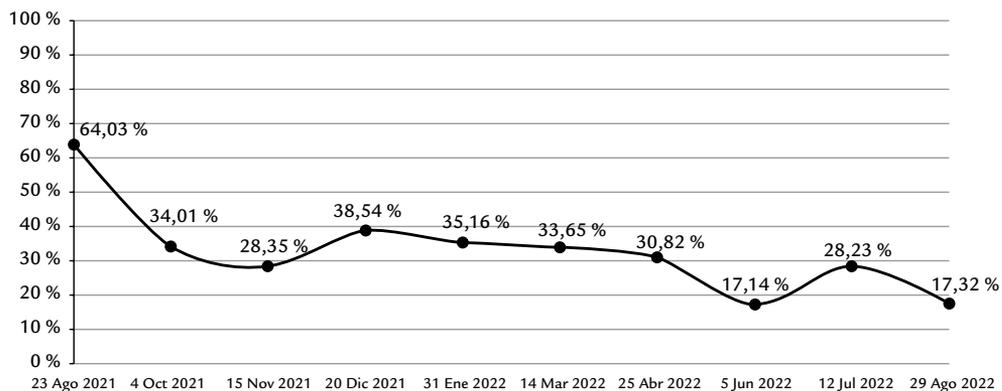


Confianza en el presidente. 1: Nada, 2: Alto, 3: Poco, 4: Nada

Fuente: Con base en los datos de Latinobarómetro (2021). Elaboración propia del autor.

Gráfico 8

Calificación a la gestión del presidente Guillermo Lasso



Fuente: Perfiles de Opinión (2022).

En las cinco dimensiones de la relación entre Estado y sociedad se registra una variación en el último lustro, dominada por una tendencia de cambio ideológico hacia la derecha. Respecto a los indicadores mínimos de la democracia, existió un repunte después de 2017, que vuelve a bajar desde 2020. Los militares son los

grandes ausentes en su capacidad de presión sobre el Poder Ejecutivo no solo en el lustro 2017-2021, sino también durante los últimos quince años. La sociedad civil tiene una relación reactiva frente a la capacidad de represión estatal y la confianza en el presidente se mantiene baja en el giro a la derecha.

#### 4. Discusión

Ecuador hace parte de la tercera ola autocratizadora global y, aunque los factores que explican su entrada a este ciclo están por precisarse, aquí se presentan algunas características sobre cómo el giro a la derecha continúa en esa tendencia no democrática entre 2017-2022. Durante este lustro hay evidencias que apuntan a la presencia de un autoritarismo estamental, acompañado por el apoyo de las élites nacionales y locales. El primer hallazgo es que, según los estándares internacionales de calidad de la democracia, Ecuador nunca ha sido un Estado plenamente democrático, sino, desde 1978, una semidemocracia, siendo el período de mayor recesión en la calidad democrática los años transcurridos entre 2006 y 2016. Durante el régimen de Correa hubo una disminución en la calidad de las instituciones del Estado de derecho y se otorgaron mayores facultades al Poder Ejecutivo. Esto puede obedecer no solo a una merma en la democracia interna, sino también a un proceso de cambio mucho más profundo en las élites de América Latina (Bull, 2020; Bull y Sánchez, 2020).

Ahora bien, se suele admitir que un cambio de gobierno hacia una tendencia ideológica diferente provoca mejor desempeño de las instituciones democráticas. La realidad en Ecuador no parece apoyar esa tesis. La hipótesis de que la reducción de los indicadores de la democracia liberal en 0,01 en más de dos años provocan autocratización (Hellmeier *et al.*, 2021; Lührmann y Lindberg, 2019) no solo se cumplió durante los años de gobierno de Correa, también tuvo lugar entre 2020 y 2021. Hay que analizar con cautela los datos que se generaron para 2022.<sup>5</sup> La literatura reconoce una recuperación de los indicadores democráticos entre 2017 y 2019 (Alcántara, 2022b; Monestier & Vommaro, 2021; Sánchez, 2022), pero, la tendencia a la recesión autocrática vuelve a ocurrir en 2020 en el contexto de la pandemia de la covid-19. No obstante, esta discusión puntual queda por fuera de los intereses de este artículo.

Respecto al poder militar, que determinó las bases del poder del presidente, se observa que en el momento en que este bloque de élite tiene impacto en el Ejecutivo los estándares democráticos se reducen al mínimo y cuando disminuye las estrategias y mecanismos del poder civil, aumentan o pasan a su lugar protagónico. El primer momento de alto poder militar tuvo lugar de 1963 a 1979. A partir de la década de 1980 esta variable mantuvo valores medios que llevan a calificar el rol de los militares como de “tutelaje” de la democracia. Ese valor disminuye entre 2006 y 2016, con la puesta en marcha del proyecto político de Correa, que

5 Al momento de escribir este documento se contó con datos globales hasta 2021, aunque los acontecimientos históricos del 2022 se tomaron en cuenta por fuera de la base de datos.

puso en juego una serie de reformas estatales que cambiaron la configuración de las fuerzas y élites en Ecuador (de la Torre, 2019; Montúfar, 2022).

La reducción del poder militar entre 2006 y 2016 no implicó la disminución de la ruta autocratizadora. En el siglo *xxi* las vías blandas o no ortodoxas para construir autocracias están a la orden del día y con mecanismos actualizados a las realidades de los últimos años. Ya no se trata de tomar el poder con un golpe de Estado o de manera rápida y violenta, en la mayoría de los escenarios se busca expandir, consolidar y prolongar ese poder luego de ganar las elecciones (Cassani & Tomini, 2020a). Esta tesis tiene evidencia empírica global en los informes de V-Dem desde 2016 en adelante (Hellmeier *et al.*, 2021; Lührmann *et al.*, 2018). En Latinoamérica esta prolongación del poder en el tiempo se da mediante la reelección indefinida como mecanismo de autocratización, así como en la manipulación electoral y la flexibilización de la rendición de cuentas horizontal, prácticas descritas en el ciclo del giro a la izquierda (Sánchez y García, 2019; Torrico y Solís, 2020; Treminio, 2019; 2020).

Lo anterior sirve de ejemplo y efecto para las prácticas autocráticas de los gobiernos de derecha (Kestler, 2022; Zanotti y Roberts, 2021), es decir, la ideología política no es una variable explicativa de la autocratización, al menos, no para el caso ecuatoriano. Además, existen al menos cinco modos de autocratización en los últimos veinte años:

- Los militares pueden intervenir por voluntad propia para destituir a un Gobierno electo o actuar por iniciativa de un ejecutivo civil en un autogolpe, en todo caso, su acción debe ser abierta y activa en la autocratización.
- La manipulación electoral comprende toda acción para modificar procesos y resultados de las elecciones, incluye operaciones como fraude flagrante, compra de votos, relleno de boletas, registro irregular de votantes y candidatos, error en el conteo de votos o límites al acceso a centros de votación, así como la modificación a la ley electoral.
- Las limitaciones a las libertades políticas abarcan las acciones no vinculadas de forma directa con las elecciones, pero afectan las condiciones previas para su correcto funcionamiento, aquí están los límites al derecho a reunión, expresión, oposición e información.
- Los límites a los derechos civiles se aplican, sobre todo, a organizaciones de la sociedad civil respecto su autonomía individual, libertades religiosas, académicas o límites a los derechos de las minorías.
- El debilitamiento de la responsabilidad horizontal tiene relación con la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe realizar hacia otros actores estatales, de manera específica, en el momento en que se realizan reformas constitucionales y otras medidas para remodelar el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y Legislativo a favor del primero, subordinar al Poder Judicial y reducir la autonomía de las agencias reguladoras (Cassani y Tomini, 2020b). Los modos de autocratización no ocurren de manera pura, sino que se combinan entre sí.

Los hechos vinculados a la movilización nacional de junio de 2022 hacen recordar a las crisis que atravesó el país en la década de 1990 y primera década del siglo XXI. En todos los episodios de crisis que incluyeron movilización popular fueron las Fuerzas Armadas las que arbitraron del conflicto y quienes con su poder de veto mantenían o retiraban al presidente del país al apoyarlo o abandonarlo. El contexto del 2022 para Lasso ha cambiado mucho porque el índice del poder militar sobre el Poder Ejecutivo ha disminuido tanto que en Ecuador los militares han perdido ese poder de veto. Es claro que los cambios institucionales de Correa fueron claves en la nueva posición militar desde 2006, lo cual se aprecia con claridad en el momento en que se comparan a largo alcance los años de la dictadura con los de la democratización y la entrada al poder de Correa. Los militares solo recuperaron parte de su influencia en el Ejecutivo en 2010, en el contexto de la rebelión de las fuerzas policiales contra el Gobierno, pero, el cambio sustantivo tuvo lugar en el período presidencial de Moreno. Los detalles de las reformas hay que analizarlas con más detalle en otro espacio.

Respecto a la capacidad estatal para restringir la organización social, como síntoma de la autocracia, V-Dem establece el indicador de libertad para las reuniones pacíficas como medio para establecer la tolerancia del Gobierno central frente las expresiones de la sociedad civil. De nuevo, el contexto de la pandemia puede explicar en parte por qué se ha limitado tanto a este indicador, pero, también es sintomático que esos valores se hayan reducido y mantenido luego de las protestas de octubre de 2019, cuando el Poder Ejecutivo usó la declaración de estados de excepción tanto para controlar los efectos de la pandemia como para modular la protesta social (*El País*, 2019).

Las organizaciones sociales y de acción colectiva ganaron fuerza luego de 2017 porque el poder despótico legal<sup>6</sup> (Mann, 2007) forjado con Correa se relajó con Moreno y las estructuras organizacionales de los movimientos sociales pudieron desplegar su fuerza en contextos menos represivos, cumpliendo la tesis de la dinámica de la contienda política y el factor reactivo descrito por Tilly y sus colaboradores (McAdam, 2005; McAdam y Tarrow, 2011; Tilly, 1998). Es decir, la acción colectiva es dependiente de la estructura de oportunidad política que se abre con la alternancia de un bloque de dirigentes en el poder. Conforme a la apertura o límites que ponga el Gobierno a la movilización social es que los actores sociales responderán en la acción colectiva.

La activación de la protesta social en las calles como vía para expresar las preferencias de la ciudadanía constituye un mecanismo legítimo para las organizaciones de la sociedad civil en el momento en que sienten que las autoridades electas están lejanas a las necesidades e intereses colectivos. El Latinobarómetro (2018, 2021) advierte de esta respuesta de la opinión pública en las encuestas y respalda la tesis

<sup>6</sup> Mann (2007) indica que el poder estatal es doble: infraestructural y despótico. El primero refiere a los recursos y la capacidad para movilizarlos por parte del Estado. El segundo indica la capacidad de coacción hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios estatales, ya sea por la fuerza física o por mecanismos legales como el derecho penal.

del apoyo de la ciudadanía a propuestas autocráticas o alejadas de la democracia (Latinobarómetro, 2018, 2021; Tronco, 2013). Así lo corrobora también la encuesta de Perfiles de Opinión, que muestra cómo el Gobierno de Lasso perdió aceptación desde 2021 y los puntos más bajos de valoración a su mandato ocurren cuando los episodios de protesta y acción colectiva se activan más.

Además de todos los factores descritos, se suma un rezago en términos raciales en el que algunos líderes locales<sup>7</sup> reivindicaron la defensa de la paz de los “ciudadanos de bien” con amplio espacio de intervención en medios como Ecuavisa o Teleamazonas (Rodríguez y Vallejo, 2022). Esos líderes han estado vinculados de forma directa o indirecta al partido de gobierno<sup>8</sup> (CREO) o a las élites del entorno del actual presidente de derecha (Barrera, 2021; Ospina, 2022). Frente a los estigmas y prácticas racistas encubiertas por los medios de comunicación más grandes de Ecuador, los repertorios digitales de la comunicación comunitaria rural y varios movimientos sociales urbanos han podido romper el “cerco mediático” y crear una contrahegemonía momentánea en la opinión pública (Chiliquinga-Amaya, 2020; Luque, Moreno y Zubizarreta, 2020).

## 5. Conclusiones

La autocratización en Ecuador no tiene preferencia ideológica, toma rutas de izquierda o derecha, pero esta última viene acompañada del apoyo de las élites económicas y mediáticas que se presentan de manera abierta en los episodios de protesta social como los ocurridos en octubre de 2019 y junio de 2022, este último, año en el que Ecuador atravesó por momentos de crisis sociopolítica que tuvieron un *déjà vu* o parangón con la inestabilidad política y económica que atravesó el país en la década de 1990. Luego de las reformas realizadas por el Gobierno de Correa entre 2006 y 2016, este tipo de conflictos ya no desembocaron en el cambio de presidente, porque el tutelaje militar pasó a segundo plano y el rol de las élites al primero.

El papel de las élites económicas y mediáticas en el Estado ecuatoriano en el giro a la derecha es un tema por describir a detalle, pero, ciertas injerencias se aprecian en los momentos de protesta. Aunque el Gobierno es renuente a las manifestaciones y reuniones de la sociedad civil, en tanto que las controla mediante las declaraciones de estados de excepción (como en las protestas de octubre de 2019 y junio de 2022), la capacidad de organización y fortaleza de las estructuras del movimiento indígena y algunos aliados de organizaciones campesinas, juveniles, ambientalistas y de medios comunitarios han mostrado una potencia organizativa no calculada por el Gobierno central. Los variables aquí analizadas pueden estar relacionadas de forma directa con los efectos de la pandemia de

7 Andrés Páez y Luz Elena Coloma fueron dos de los líderes conservadores de la capital ecuatoriana que aparecieron en redes sociales y medios de comunicación tradicionales con el discurso de la defensa de Quito por parte de los “ciudadanos de bien”.

8 Páez fue binomio de Lasso como candidato a la vicepresidencia de la República en 2017. Coloma estuvo vinculada al partido Democracia Popular, organización extinta de la que se ha nutrido parte del equipo de gobierno del presidente Lasso (Expreso, 2022).

la covid-19, pero, los datos recabados están asociados al funcionamiento de las instituciones políticas (Ejecutivo y Legislativo) y organizaciones de la sociedad civil, lo que reduce el ruido de esa variable de contexto.

La injerencia del poder militar en el Poder Ejecutivo fue alta entre 1963 y 1979, fue directa y proporcional a los militares vinculados con los Gobiernos de aquel entonces. Esta trayectoria, la del rol tutelar de la democracia, se mantuvo en las décadas de 1980, 1990 y hasta 2006, cuando se desplegó el proyecto político de Correa. En ese momento las Fuerzas Armadas perdieron su poder y pasaron a ser custodios del régimen democrático y brindar control civil. Esa trayectoria provocó que los militares ya no tuvieran mayor injerencia en el Poder Ejecutivo en el lustro 2017-2021, en su lugar, serían las élites económicas y mediáticas las que ocuparían esa posición. No obstante, esta es una hipótesis cuyo resultado está a medio camino.

Por último, los episodios de acción colectiva son reactivos a la oportunidad política que se presenta en el Gobierno respecto a las políticas públicas y en lo relativo al control de la sociedad civil. En primer lugar, las restricciones a las libertades, sobre todo de reunión, se vieron mermadas por las declaraciones de estado de excepción, sobre todo, en los episodios de protesta entre octubre de 2019 y junio de 2022, que incluyeron violencia de la fuerza pública y judicialización a líderes de movimientos sociales. En segundo lugar, las capacidades de organización de estos movimientos aumentaron en 2017, mientras que en 2018 se redujo. Esto refleja que hay una respuesta de dichos movimientos frente a la estructura del poder estatal, no obstante.

## 6. Referencias bibliográficas

- Abad, A., Aldaz, R., Dávila, D., & Vallejo, S. (2022). An Unwelcomed Deja-Vu: Ecuadorian Politics in 2021. *Revista de Ciencia Política*, 42(2). pp. 281-308. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000112>
- Alcántara, M. (2022a). La política en América Latina tras la pandemia. *Revista Debates*, 16(1), pp. 50-64. <https://bit.ly/3le3nXN>
- \_\_\_\_ (2022b). El incierto sentido de la alternancia. *Latinoamérica21*. <https://bit.ly/429nkzB>
- \_\_\_\_ (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 28, pp. 1-23. <https://bit.ly/3mNvLR4>
- Alcántara, M., Buquet, D., y Tagina, L. (2018). Elecciones, ciclos y alternancia en América Latina. En M. Alcántara, D. Buquet y L. Tagina (eds.), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 481-502). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara, M., García, M., y Sánchez, F. (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Barrera, A. (2021, diciembre). Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso. *Nueva Sociedad*, n.º 296. <https://nuso.org/articulo/Ecuador-Guillermo-Lasso/>
- Boese, V., Lindberg, S., & Lührmann, A. (2021). Waves of autocratization and democratization: A rejoinder. *Democratization*, 28(6), pp. 1202-1210. <https://bit.ly/3Lm2EOW>

- Bull, B. (2020). Élités y capacidad estatal en América Latina: Una perspectiva basada en recursos sobre los cambios recientes en El Salvador. En P. Andrade (ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*. Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Bull, B., y Sánchez, F. (2020). Élités y populistas: los casos de Venezuela y Ecuador. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 49(1), pp. 96-106. <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.504>
- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe, (1990-2017)*. Clacso-Oxfam. <https://bit.ly/2DPB9vb>
- Cassani, A., & Tomini, L. (2020a). Reversing regimes and concepts: From democratization to autocratization. *European Political Science*, 19(2), pp. 272-287. <https://bit.ly/3ZJ6czb>
- \_\_\_\_\_ (2020b). Trajectories and Modes of Autocratization in the Early 21st Century. *Partecipazione e Conflitto*, 13(3), pp. 1539-1558. <https://bit.ly/3mEwdko>
- Chiliquinga-Amaya, J. (2020). Repertorio digital: ¿una acción colectiva innovadora para los movimientos sociales? *Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas Y Administrativas*, 3(4), pp. 43-51. <https://doi.org/10.37135/kai.003.04.05>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C., Lindberg, S. I., Teorell, J., Alizada, N., & Ziblatt, D. (2022). V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v12. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. University of Gothenburg. <https://www.v-dem.net/vdemds.html>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C., Lindberg, S., Teorell, J., Altman, D., & Ziblatt, D. (2022). *V-Dem Codebook v12 Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- Dahl, R. A. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición* (3.ª ed.). Editorial Tecnos.
- De la Torre, C. (2019). Rafael Correa y la muerte lenta de la democracia en Ecuador. *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, pp. 139-164. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rkct.9>
- El País* (2019, octubre). *Ecuador decreta el estado de excepción ante las protestas por el alza del precio del combustible | América |*. <https://bit.ly/31Q9LFW>
- Expreso* (2022, marzo). La democracia popular mengua su presencia en el Gobierno. Por Carlos Rueda. <https://bit.ly/3lazcRj>
- France 24* (2019, octubre). Las claves del estado de excepción en Ecuador. Por Lluís Muñoz. <https://bit.ly/3yAaYTy>
- Freidenberg, F. (2004). Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico. En S. Martí y J. Sanahuaja (eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina* (pp. 101-138). Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano. Índice de contenidos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.
- Funes, M., (ed.). (2011). A propósito de Tilly, cómo acercarse al personaje y a su obra. En *A propósito de Tilly: conflicto, poder y acción colectiva* (pp. 9-32). Centro de Investigaciones Sociológicas.

- García-Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hellmeier, S., et al. (2021). State of the world 2020: Autocratization turns viral. *Democratization*, 28(6), pp. 1053-1074. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1922390>
- Kestler, T. (2022). Radical, Nativist, Authoritarian—Or All of These? Assessing Recent Cases of Right-Wing Populism in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 14(3). <https://bit.ly/3FkUp1O>
- Kuehn, D., & Trinkunas, H. (2017). Conditions of military contestation in populist Latin America. *Democratization*, 24(5), pp. 859-880. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1293659>
- Latinobarómetro (2021). *Latinobarómetro 2020*. Latinobarómetro.
- \_\_\_\_ (2018). *Informe 2018* (encuesta), 82. Latinobarómetro.
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Lührmann, A., et al. (2018). State of the world 2017: Autocratization and exclusion? *Democratization*, 25(8), pp. 1321-1340. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1479693>
- Luque, A., Moreno, C. P., y Zubizarreta, J. H. (2020). Análisis del levantamiento indígena de 2019 en Ecuador: entre la respuesta legal y el Lawfare. *NULLIUS: Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho*, 1(1), pp. 18-45. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v1i1.2334>
- Maerz, S. F., et al. (2020). State of the world 2019: Autocratization surges - resistance grows. *Democratization*, 27(6), pp. 909-927. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1758670>
- Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2020). *Democracias y dictaduras en América Latina: Surgimiento, supervivencia y caída*. Fondo de Cultura Económica.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-43. <https://bit.ly/3ZvUrLP>
- McAdam, D., y Tarrow, S. (2011). Movimientos sociales, elecciones y política contenciosa: Construyendo puentes conceptuales. En M. Funes (ed.), *A propósito de Tilly: Conflicto, poder y acción colectiva* (pp. 161-178). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- McAdam, D., Tarrow, S. G., y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial.
- Mejía, A. (2009). *Informal coalitions and policymaking in Latin America*. Routledge.
- Monestier, F., y Vommaro, G. (2021). Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), pp. 7-22. <http://dx.doi.org/10.26851/RUCP.30.1.1>
- Montúfar, C. (2022, junio). *Estado en Latinoamérica y aproximaciones jurídico políticas al Estado, Sesión 15*. Curso presentado en continuación de Ferrajoli. UASB.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado, teoría con intervención comparativa*. Prometeo.

- \_\_\_\_\_ (1994). Introducción a los casos latinoamericanos. En G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead y A. Lowenthal (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario 2: América Latina* (pp. 15-36). Editorial Paidós.
- Ospina, P. (2022, junio). "Nada solo para los indios". ¿Por qué la Conaie sigue liderando las protestas en Ecuador? *Nueva Sociedad. Nueva Sociedad*, (Opinión). <https://bit.ly/3yydqd8>
- Pachano, S. (2008). *Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador*. Ponencia presentada al seminario Partidos políticos y calidad de la democracia. Ciudad de México, pp. 26-28 de noviembre.
- Pelke, L., & Croissant, A. (2021). Conceptualizing and Measuring Autocratization Episodes. *Swiss Political Science Review*, 27(2), pp. 434-448. <https://doi.org/10.1111/spsr.12437>
- Perfiles de Opinión (2022, agosto). Perfiles de opinión 176. <https://www.perfilesdeopinion.com/>
- Ramírez, F. (2018). El regreso del neoliberalismo a Ecuador: viraje a la derecha del sucesor de Rafael Correa. *Le Monde diplomatique en español*, 278, p. 2. <https://bit.ly/3mOW6y8>
- Ramírez, J., & Grajales, M. (2021). Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración: el giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador. *Revista Izquierdas*, 50, pp. 1-28. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/37>
- Rodríguez, M., y Vallejo, I. (2022, 21 de julio). *Lo que el paro reveló sobre el racismo en el Ecuador*. Paro Nacional 2022. <https://bit.ly/3FmbM2l>
- Sánchez, F. (2022). La Patria ya es de él: Presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, 30(60), pp. 1-31. <https://bit.ly/3LkXxP6>
- Sánchez, F., y García, M. (2019). Caracterizando los "ciclos" políticos de América Latina. En F. Sánchez y M. García (eds.), *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas* (pp. 11-26). Editorial Tecnos.
- Skaaning, S.-E. (2020). Waves of autocratization and democratization: A critical note on conceptualization and measurement. *Democratization*, 27(8), pp. 1533-1542. <https://bit.ly/3Jlo10m>
- Tilly, C. (1998). Conflicto político y cambio social. En B. Tejerina (ed.), *Los movimientos sociales* (pp. 25-43). Editorial Trotta.
- Torrice, M., y Solís, D. (2020). Voto ideológico, ¿por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha? *Foro Internacional*, 60(1), pp. 175-226. <https://bit.ly/3JBoD32>
- Treminio, I. (2020). Los arreglos institucionales de Daniel Ortega para lograr la reelección presidencial en 2011. En A. Cortés, U. López y L. Moncada (eds.), *Anhelos de un nuevo horizonte: Aportes para una Nicaragua democrática* (pp. 175-192). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2019). Populismos en América Latina. Entre la deriva personalista y la institucionalización de proyectos políticos. En F. Sánchez y M. García (eds.), *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas* (pp. 147-172). Editorial Tecnos.

- Tronco, J. D. (2013). Desconfianza y accountability ¿Las causas del populismo en América Latina? *Latin American Research Review*, 48(2), pp. 55-78. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0026>
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Villota, T. D. (2022). *El impacto del periodismo ciudadano en la cobertura de los medios tradicionales de las protestas de octubre 2019 de la ciudad de Cuenca* (Tesis de licenciatura). Escuela de Comunicación de la Universidad del Azuay, Cuenca.
- Yáñez, S. (2021). La divergencia entre medios de comunicación y poesía: Ecuador y el escenario social de octubre 2019. *Textos y Contextos*, 22, pp. 35-44. <https://bit.ly/3YDLe3i>
- Zanotti, L., y Roberts, K. M. (2021). (Aún) a Excepción y no la regla: la derecha populista radical en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), pp. 23-48. <https://bit.ly/4011FI0>
- Wurzel, R., Liefferink, D., & Connelly, J. (2016). *Introduction: European Union climate leadership. En The European Union in international climate change politics. Still taking a lead?* Routledge.
- Wurzel, R., Liefferink, D., & Torney, D. (2019). Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance. *Environmental Politics*, 28(1), pp. 1-21. Recuperado de <https://n9.cl/x29r0>

# Calidad de la democracia en América Latina, 2013-2018: una clasificación con observaciones de conglomerado y dendrograma

*Quality of democracy in Latin America, 2013-2018: a classification with cluster and dendrogram observations*

Alex Tusell Collado

Profesor colaborador de la asignatura Política y Sociedad y tutor del posgrado Geopolitics and Global Governance en la Universitat Oberta de Catalunya, España

Correo electrónico: [atusell@uoc.edu](mailto:atusell@uoc.edu)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1763-8927>

*Recibido: 7-noviembre-2022. Aceptado: 20-marzo-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

## Resumen

Este trabajo realiza una clasificación de las democracias en América Latina entre 2013 y 2018 a partir de un análisis factorial que incluye estas dimensiones: derechos políticos y libertades, Estado de derecho, participación, rendición de cuentas (horizontal y vertical) y efectividad del Gobierno. Se acude al índice de Polity V, a los datos de Freedom House, Banco Mundial y Varieties of Democracy. Mediante observaciones de conglomerado y un dendrograma se obtiene que las democracias en la región se clasifican en clústeres de países. El tipo 1 conformado por Uruguay, Chile y Costa Rica poseen los mejores indicadores procedimentales de calidad democrática, con una media de 4,0; a diferencia del tipo 4 conformado por Guatemala, Honduras y Nicaragua con -2,6 e indicadores negativos. Los tipos 2 y 3, con índices de 0,7 y -1,0, de forma respectiva, congregan a la mayoría de países de la región y también enfrentan retos en términos de calidad de la democracia.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 39-56.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.325](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.325)



**Palabras clave:** calidad de la democracia, clasificación democrática, derechos políticos y libertades, rendición de cuentas, efectividad del Gobierno.

### Abstract

This paper classifies democracies in Latin America between 2013 and 2018 based on a factor analysis that includes dimensions such as political rights and freedoms, rule of law, participation, accountability (horizontal and vertical) and effectiveness of the government. This research considers the Polity Index and data from Freedom House, the World Bank, and Varieties of Democracy. Cluster observations and a dendrogram show that democracies in the region fall into country clusters. Uruguay, Chile, and Costa Rica are in Type 1 (4,0 average) and have the best procedural indicators of democratic quality. Type 4 (-2,6) include Guatemala, Honduras, and Nicaragua has the worst. Type 2 and 3 (0,7 and -1,0, respectively) assemble the remaining countries that also face challenges regarding the quality of democracy.

**Keywords:** quality of democracy, democratic rating, political rights and freedoms, accountability, effectiveness of government.

## 1. Introducción

Desde 1940, en plena crisis mundial, la ciencia política ha explorado su relación con la democracia, debate que en América Latina es joven (Barrientos, 2019). En la región, esta relación se exploró desde los procesos de transición hacia los regímenes democráticos y la consolidación de la democracia durante la década de 1990, luego de los períodos de inestabilidad propiciados por regímenes autoritarios que caracterizaron a la región. Para finales del siglo xx, las olas de democratización se ralentizaron y, en consecuencia, las investigaciones se focalizaron en presentar un diagnóstico y evaluar las particularidades que trajo consigo los sucesos electorales, los cambios de gobierno y las nuevas formas de relacionamiento de los ciudadanos con el Estado (Garretón, 1991), es decir, desde la idea de gobernabilidad.

En las dos décadas del siglo xxi ha surgido una nueva línea de investigación que consiste en realizar mediciones mediante listados e índices que, aunque simplifican el proceso democrático, son de utilidad puesto que evidencian retrocesos y avances en torno a lo observado y el énfasis añadido (Freidenberg y Saavedra, 2020). Por ende, los nuevos estudios evalúan las características, funcionamiento y rendimiento de las democracias o, en otras palabras, su salud, con instrumentos de verificación empírica. “Sin embargo, la búsqueda de mediciones que posibiliten la comparación y una amplia cobertura temporal y espacial implicó sacrificar en cierta medida la capacidad de estas para captar las características democráticas específicas de cada contexto” (Landman, 2009, p. 8).

La literatura especializada reciente ofrece aportes novedosos al respecto. Luces y aproximaciones sobre la complejidad de los conceptos de democracia y

calidad de la democracia es posible encontrarlos, en el caso de América Latina, en Crespo y Martínez (2012) o Alcántara y Paredes (2020). Otros trabajos evalúan la calidad democrática en casos puntuales, como Corbetta y Pérez-Liñán (2001) para el caso argentino desde 1946, o Levine y Molina (2012), que se focalizan en Venezuela de los años 2005-2010. También hay estudios comparados, como el de Hagopian (2005) para Brasil y Chile, o el de Pachano (2011) sobre Bolivia, Ecuador y Perú, entre otros. De igual modo, hay estudios con un espectro geográfico y temporal más amplio, como el de Altman y Pérez-Liñán (2002), Levine y Molina (2007), Alcántara (2008), Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) y Barreda (2011), que analizan a la mayoría de países de América Latina y sus documentos fueron publicados poco antes de 2011.

Este artículo, en particular, tiene por objetivo principal construir un listado de los países democráticos de América Latina en función de su calidad democrática entre los años 2013 y 2018, mediante la clasificación en grupos. Se busca darles continuidad a esos catálogos que, a excepción de Valdebenito (2022), dejaron de publicarse en la última década desde el ámbito de la ciencia política. En 2015, Tusell había realizado una aproximación con sesenta países a escala mundial, entre los que incluyó algunos de América Latina. Los diecisiete países seleccionados para esta investigación tienen en común que todos ellos se adscriben a la democracia electoral, en la que los gobernantes son escogidos en elecciones libres, limpias, periódicas y multipartidistas (Diamond, 2003).

La novedad consiste en que este artículo hace uso de un análisis de observaciones de conglomerado o de clúster y un dendrograma para agrupar y comparar a los países. El análisis de clúster es un muestreo no probabilístico en el que se agrupan a los países según sea su similitud y distancia. Con el clúster se obtienen cuatro tipos de democracias según su calidad, pues se trata de un método estadístico para realizar clasificaciones en grupos relativamente homogéneos entre sí, pero distintos entre ellos. Además, esta clasificación no es definitiva, es aproximada, pues sigue siendo un reto la mejora de la calidad de las democracias de América Latina, tanto desde un enfoque procedimental como sustantivo.

Así pues, el primer paso es elaborar un análisis factorial con seis dimensiones que componen la calidad de la democracia, como son derechos políticos y libertades, Estado de derecho, participación, rendición de cuentas (horizontal y vertical) y efectividad del Gobierno. Se parte de las explicaciones procedimentales de Dahl (1956), Mainwaring y Pérez-Liñán (2008) y Altman y Pérez-Liñán (2002) sin olvidar las dimensiones relativas al control del poder político que constan en los estudios de Diamond y Morlino (2004), Morlino (2007), Levine y Molina (2007, 2012) y Barreda (2011). Esta técnica de análisis factorial contribuye a comprobar la existencia de un factor subyacente (factor 1) entre las seis dimensiones que componen la calidad democrática. Con los resultados que arroja esta técnica estadística de reducción de datos se presenta un indicador agregado de calidad democrática de los países latinoamericanos y se procede a elaborar una clasificación de los diecisiete países estudiados según su calidad democrática.

Este artículo se complementa y aporta con un dendrograma en el que se resume la clasificación de los países en cuatro grupos según el clúster. Un dendrograma es un diagrama de datos en forma de árbol que revela tipologías, procesos y espacios con características comunes intrínsecas, de reciente uso en las ciencias sociales, pero, que facilita “[...] el diálogo entre teoría y realidad social, generando a su vez nuevas problemáticas y con ello convirtiendo a nuestras categorías en herramientas de análisis, antes que conceptos duros que se imponen a la realidad estudiada” (Marín, 2008, p. 249). Con el dendrograma, como herramienta metodológica es posible abordar la complejidad democrática de la región y tener un punto de partida para valorar sus dificultades, lo que permite una interpretación más exhaustiva de los procesos democráticos.

Para una mayor comprensión de los contenidos, este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se resumen las principales aproximaciones académicas al concepto de calidad de la democracia. A continuación, se presenta un índice de calidad democrática de América Latina elaborado a partir de un análisis factorial que incluye seis dimensiones con el objetivo de, en el tercer apartado, presentar una clasificación de los regímenes en la región. Esta agrupación se realiza con un análisis de observaciones de conglomerado o clúster y se añade un gráfico de tipo dendrograma. En la última sección se exponen las conclusiones, la relación de los hallazgos con la literatura previa y posibles nuevas líneas de investigación.

## 2. Aproximación al concepto de calidad democrática

La ciencia política no ha sido capaz de consensuar una definición plenamente satisfactoria del concepto de democracia, menos aún, de un concepto de la calidad de la democracia y cómo medirla en todas sus dimensiones (Coppedge, 2012). La calidad democrática es un concepto amplio que concentra muchos atributos descriptivos, normativos y empíricos con un interés en alza. Para realizar una medición se debe tener en cuenta las realidades institucionales y estructurales que suelen caracterizar la complejidad democrática de un país (Llamazares, 1995). No obstante, desde una visión bastante amplia se puede definir a la calidad democrática como la capacidad para lograr la poliarquía (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001).

En ese sentido, la literatura especializada aporta datos para conocer las diferencias entre la democracia real y aquella ideal o que se aspira a tener (Morlino, 2005), aunque también mide en términos cuantitativos y cualitativos la democracia de uno u otro país. Hay diferentes pautas e índices para estudiar la calidad democrática (Hagopian, 2005; Munck, 2004) aunque se puede considerar que la mayoría tiene aproximaciones teóricas y resultados parecidos (Alcántara, 2008).

Es posible que una de las primeras referencias sobre la calidad democrática es de Lijphart (1999), quien concluyó que las democracias consensuales tienen mejor calidad que las mayoritarias. Para Lijphart (1999), las democracias consensuales tienen mayor representación femenina y participación política, su participación electoral es más elevada, mejor satisfacción ciudadana y mayor proximidad del Gobierno hacia los votantes, es decir, mayor inclusión que las democracias mayoritarias. Pese a que este artículo no profundiza en esta discusión, ofrece indicadores

empíricos que permitan a futuro interpretar las diferencias de espacio-tiempo con herramientas que propicien una discusión interdisciplinaria y un proyecto colectivo de análisis de las disparidades en la región (Marín, 2008). Ahora bien, no se desconoce que para abordar el estudio de la calidad democrática se tiene que partir de un marco teórico, conceptual y metodológico que especifique los requisitos mínimos para que un régimen se pueda catalogar de democrático (Mora, 2013).

En tal sentido, es posible determinar sus elementos a partir de tres visiones: democracia como proceso, democracia procedimental con control del poder político y democracia sustantiva con sus resultados. En primer lugar, el enfoque procedimental, inspirado en el concepto de poliarquía<sup>1</sup> de Dahl (1956), se centra en el estudio de las instituciones electorales y sus procesos, es decir, pone la atención en la evaluación de las instituciones, el proceso y las reglas del juego democrático que sirven para elegir a los gobernantes. En resumen, este enfoque se centra en las “reglas del juego”. Algunos trabajos destacados dentro de este enfoque son los de Mainwaring y Pérez-Liñán (2008), quienes utilizan la dimensión de los derechos políticos y libertades civiles para evaluar la calidad democrática; Altman y Pérez-Liñán (1999), quienes realizan una propuesta con los indicadores de participación política y la competencia efectiva, que en un trabajo posterior (Altman y Pérez-Liñán, 2002) añaden la dimensión de derechos civiles.

Por otra parte, los autores alineados con el segundo enfoque subrayan la importancia de añadir a las dimensiones anteriores el control del poder político. Para Beetham (1994), el control del poder político es un aspecto crucial de la democracia, junto con la igualdad. Va más allá del control electoral, porque incluye un sistema de derechos, instituciones de control político y Estado de derecho que garantiza un límite a los gobernantes (O'Donnell, 2004a; Vargas-Machuca, 2006). Por tanto, el control del poder político se ejerce con la rendición de cuentas, que puede ser horizontal o vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de organismos estatales que tienen la autoridad para ejercer el control y sancionar los actos de otras instituciones del Estado. En definitiva, se trata de limitar los excesos del poder político con barreras institucionales (O'Donnell, 2004a; 2004b). La rendición de cuentas vertical puede ser electoral o societal. La primera sucede mediante las elecciones en el momento en que el electorado castiga o premia a los representantes que optan a la reelección (O'Donnell, 2004a). La rendición de cuentas vertical es de tipo societal en el momento en que se ejerce entre períodos electorales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

Quizás, el trabajo de Diamond y Morlino (2004), que sugiere que la democracia tiene por objetivo el control de las políticas públicas, la igualdad y el buen gobierno, es de los más importantes dentro de este enfoque, porque utiliza varias dimensiones para analizar la calidad democrática y explica cómo se relacionan entre ellas. Otra contribución es la de Schmitter (2005), que enfatiza la dimensión de rendición de cuentas para acercarse a la calidad democrática. Algunos otros

---

1 Para Dahl (1956), la poliarquía tiene que satisfacer las siguientes garantías institucionales: libertad de asociación, de expresión, de voto, derecho al sufragio pasivo, derecho de los líderes a competir, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del Gobierno dependa de los votos.

estudios posteriores del enfoque procedimental, que incluyen indicadores sobre el control del poder político son Vargas-Machuca (2006, 2013), Morlino (2007), Levine y Molina (2007, 2012), Barreda (2011), Bülmann *et al.*, (2012), Campbell *et al.*, (2015) y Tusell (2015).<sup>2</sup>

El tercer enfoque para abordar la calidad de la democracia amplía el concepto de esta (dimensiones relativas a los procedimientos democráticos y control del poder político) con magnitudes con contenidos sustantivos y finalistas. El enfoque de la democracia sustantiva o material tiene en consideración los objetivos políticos, argumentando que las democracias con menor desigualdad económica y social tienen mejor calidad. Desde esta perspectiva se analiza la capacidad de respuesta satisfactoria de la democracia hacia los gobernados (Morlino, 2009). La teoría política normativa ofrece definiciones sustantivas sobre la democracia, por ejemplo, desde la democracia deliberativa se enfatiza en el debate público como elemento esencial (Manin, 1987; Velasco, 2006).

Escobar (2011) utiliza dimensiones procedimentales y valorativas a partir de un modelo de siete magnitudes para abordar la calidad democrática: cuatro dimensiones son procedimentales (legalidad, calidad de las elecciones, transparencia gubernamental e integridad), mientras que las de libertad, derechos sociales y accesibilidad de la ciudadanía, contienen elementos procedimentales y sustantivos. Incluso, hay aportes como los de Logan y Mattes (2012), que incluyen una visión subjetiva de la democracia en lo relacionado con la percepción que tiene la ciudadanía sobre el régimen democrático. Estos autores operacionalizan las ocho dimensiones de Diamond y Morlino (2004) con indicadores extraídos del Afrobarómetro. Algunos artículos desvelan que las diferencias subjetivas de la ciudadanía sobre la percepción de la calidad democrática entre países son mayores que las diferencias objetivas (Fuchs y Roller, 2018).

Como se observa en este breve repaso de la literatura especializada, la mayoría de los estudios que evalúan la calidad democrática desagregan el concepto en dimensiones, lo cual permite comparar entre sí las distintas teorías de la democracia (Campbell *et al.*, 2015). La calidad democrática es un concepto que se puede parametrizar en un índice con dos objetivos: comparar la calidad democrática de los países y confrontar el nivel real de calidad democrática con una situación ideal (Morlino, 2005; Rivas, 2015). Un resumen sobre las nueve propuestas de diversa índole para medir la calidad de la democracia es el artículo de Alcántara y Paredes (2020), quienes combinan tanto variables específicas y empíricas como variables elaboradas con estudios de opinión de expertos o de la ciudadanía.

Sin embargo, debido a que la calidad de la democracia es un concepto complejo y multidimensional y quizá abstracto, su estudio presenta algunas dificultades. En algunos trabajos se confunde a la calidad democrática con el nivel de democratización, ya que para algunos autores el primer concepto tiene por objetivo la evaluación del estado de democratización de un régimen político en un tiempo determinado (Vargas-Cullell, 2011). No obstante, es posible analizar

2 Aunque Vargas-Machuca (2006, 2013) y Bülmann *et al.*, (2012) parten de definiciones amplias de democracia, estos utilizan solo variables procedimentales para abordar la calidad de la democracia.

la calidad democrática en los regímenes políticos que cumplen unas condiciones esenciales mínimas para ser considerados una democracia, es decir, en aquellos países que tienen un régimen político democrático. En consecuencia, no es posible incluir los regímenes no democráticos o los híbridos en una evaluación de la calidad democrática (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Vargas-Machuca, 2006; Morlino, 2007, 2008, 2009; Pickel *et al.*, 2015).

Otra dificultad radica en la falta de consistencia de los indicadores empleados en relación con la débil justificación teórica brindada. Además, algunos indicadores pueden ser generales o abstractos, ambiguos e inapropiados (Mazzuca, 2007; Russo, 2008; Munck, 2012). Por ejemplo, hay indicadores utilizados que provienen de encuestas o entrevistas a expertos que pueden tener un sesgo, un posicionamiento personal o correr el riesgo de medir el nivel de aprobación de los resultados de un Gobierno. Por eso, “[...] debe tenerse cuidado con los supuestos inherentes de los encuestadores, los sesgos potenciales en la formulación de las preguntas, el tamaño de la muestra y cuestiones similares” (Beetham *et al.*, 2009, p. 42).

En la actualidad, los esfuerzos de muchos investigadores se centran en determinar los indicadores que son los más adecuados para conseguir un abordaje científico sobre la calidad democrática que sea fiable, significativo y replicable. Otro problema metodológico reside en la selección y construcción de las dimensiones que forman este concepto. Se debe tener en cuenta que en los estudios comparados los indicadores tienen menor calidad al no disponer de los indicadores suficientes con mayor variabilidad de valores (Hagopian, 2005).

### **3. Calidad democrática en América Latina y el Caribe**

#### **3.1. Selección de casos**

Conforme a la definición de Diamond (2003) sobre democracia electoral, se seleccionó en este estudio a diecisiete países de América Latina y el Caribe considerados democráticos en el período 2013-2018 y que tienen una puntuación igual o superior a 6,0 puntos de forma ininterrumpida, de acuerdo con los últimos datos publicados por el índice de Polity V en 2020. Se considera por convención que un país es democrático si tiene una puntuación igual o superior a 6,0 en el índice de Polity V. El período escogido, 2013-2018, se justifica por dos razones: 1) la mayoría de comparaciones sobre la calidad democrática en la región abarcan períodos anteriores a 2013 (Barreda, 2011; Diamond y Morlino, 2004; Levine y Molina, 2007; Vargas-Culell, 2011); y 2) los datos de Polity V llegan hasta 2018.

#### **3.2. Operacionalización de la calidad democrática**

Para definir la medición de la calidad democrática se parte, como en la mayoría de los estudios que abordan este tema, con las definiciones procedimentales. Las dimensiones que se obtienen de los enfoques procedimentales son derechos políticos y libertades civiles, Estado de derecho y participación. A estas dimensiones se le añade la rendición de cuentas horizontal y vertical como magnitudes del

control del poder político. Se incluye la dimensión *responsiveness* porque también es un elemento clave de la poliarquía de Dahl (1956).

El siguiente paso es seleccionar un indicador cuantitativo para cada una de las seis dimensiones. Los indicadores se escogieron según la disponibilidad y continuidad en las bases de datos. Así, para la dimensión derechos políticos y libertades civiles, igual que otros estudios (Levine y Molina, 2007; Barreda, 2011; Valdebenito, 2022), se realizó un promedio de los indicadores de derechos políticos y libertades civiles de Freedom House que, para ambos, otorga una puntuación entre 1 y 7. En este trabajo se invierte la escala del promedio para facilitar la interpretación posterior. En la tabla 1 se resume la dimensión, el indicador y la fuente de la que provienen los datos.

Tabla 1  
Relación de indicadores de las dimensiones de la calidad democrática

Dimensión	Indicador	Fuente
Derechos políticos y libertades civiles	Media de derechos políticos y libertades civiles	Freedom House
Estado de derecho	Estado de derecho	Freedom House
Participación	Participación democrática	Varieties of Democracy (V-Dem)
Rendición de cuentas horizontal	Corrupción política	V-Dem
Rendición de cuentas vertical	Libertad de prensa	Reporteros sin Fronteras
Efectividad del Gobierno	Efectividad del Gobierno	World Bank

Fuente: elaboración propia del autor (2023).

La dimensión de Estado de derecho se midió con el indicador del mismo nombre, igual que lo hizo Hagopian (2005) y Valdebenito (2022). Se obtuvieron también los datos de Freedom House y se trata de una escala que oscila entre una puntuación mínima de 0 y máxima de 16. Para la tercera dimensión de tipo procedimental (la participación), no se utilizaron datos sobre la participación electoral, puesto que en algunos países de América Latina esta es de carácter obligatorio. Esta dimensión se operacionaliza con el indicador de participación democrática (*v2x\_partipdem*) de la base de datos de V-Dem, que mide la participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos, lo que incluye los procesos no electorales. Este indicador tiene un intervalo de menor a mayor (0-1).

De las dos dimensiones sobre el control del poder político, para la rendición de cuentas horizontal se usa, al igual que las contribuciones de Barreda (2011), Valdebenito (2022) y Levine y Molina (2007), un indicador sobre la corrupción política. De V-Dem se usa el indicador corrupción política (*v2x\_corr*), que tiene una escala de 0 a 1, de menor a mayor corrupción. Es un indicador que mide varios tipos de corrupción en diferentes áreas y niveles políticos. Para la otra dimensión del control del poder político, la rendición de cuentas vertical, se opta

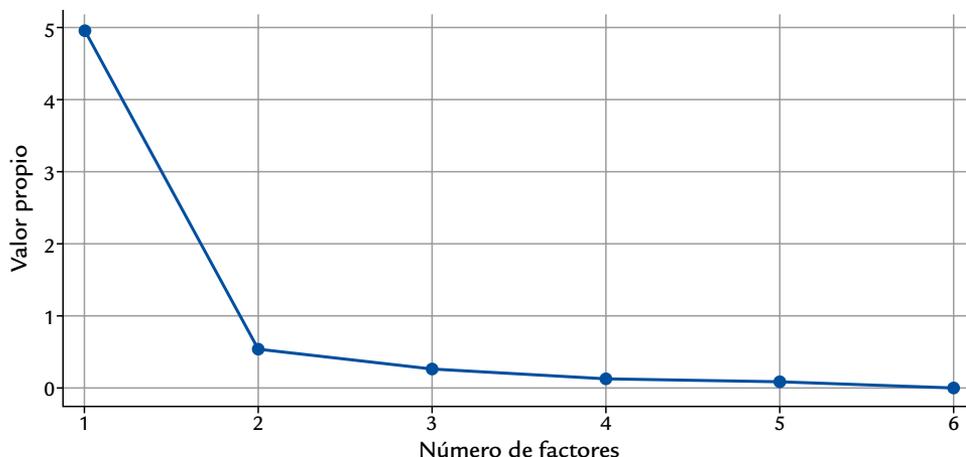
por utilizar un indicador sobre la libertad de prensa, tal como lo realiza Barreda (2011, 2013). Se opta por el indicador libertad de prensa de Reporteros sin Fronteras, con una puntuación que va del 0 al 100, en la que 0 es la mejor nota y 100 la peor puntuación.

Por último, para la dimensión de efectividad del Gobierno se escoge el indicador con el mismo nombre del World Bank. Es una variable *proxy* con el nivel de satisfacción de la ciudadanía con la democracia, tal como la utilizan Corbetta y Pérez-Liñán (2001), Hagopian (2005) Levine y Molina (2007) y Barreda (2011), Valdebenito (2022). Este indicador, construido con 31 fuentes de información, evalúa la eficacia y eficiencia de los Gobiernos, las políticas públicas, burocracia, los servicios públicos y el malbaratamiento del gasto público. Los valores oscilan entre 0 (peor efectividad) y 100 (mejor efectividad). A continuación, los hallazgos.

#### 4. Índice de calidad democrática: análisis factorial

Con los datos de los indicadores de las seis dimensiones descritos en el apartado anterior se realiza un análisis factorial (de componentes principales con el supuesto de máxima verosimilitud y rotación varimax) para obtener un índice de calidad democrática. Esta técnica estadística de reducción de datos es apropiada para abordar un concepto como la calidad de la democracia, pues está formado por varias dimensiones, con la sospecha previa de que se encuentran entrelazadas y relacionadas entre ellas. Asimismo, este método permite comprobar si existe algún factor subyacente o variable latente entre las seis dimensiones de la calidad democrática que pueda utilizarse como un indicador general sobre la calidad democrática, o bien, si las variables son independientes entre ellas y no es posible encontrar un factor que agregue las seis dimensiones de la calidad democrática.

Gráfico 1  
Gráfico de sedimentación del análisis factorial



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

En el gráfico 1 los resultados del análisis factorial evidencian la existencia de un factor subyacente entre las seis dimensiones que componen la calidad de la democracia. Este gráfico de sedimentación muestra que el factor 1 explica la mayor parte de la variabilidad total de los datos de las 6 dimensiones y que los otros factores detallan una variabilidad muy pequeña con valores inferiores a 1. Esto se corrobora con la tabla 2, en la que también se aprecia que este factor latente contribuye a explicar el 80,2 % de la varianza de las seis dimensiones que componen la calidad democrática. Por tanto, este factor subyacente tiene una capacidad elevada para explicar la variación de los datos de las seis dimensiones de la calidad de la democracia y puede ser usado para obtener un índice de calidad democrática.

En la tabla 2 también se aprecia que el factor 1 afecta de forma considerable a todas las dimensiones de la calidad democrática, ya que los valores obtenidos son cercanos a 1 o -1 y, tal como muestran los valores de las comunalidades, este factor subyacente explica una proporción elevada de variabilidad de todas las seis dimensiones, en especial para Estado de derecho (0,938), corrupción política (0,901) y derechos políticos y libertades civiles (0,881).

Tabla 2  
Análisis factorial de las seis dimensiones de la calidad democrática

Indicador	Factor 1	Comunalidades
Media de derechos políticos y libertades civiles	0,938	0,881
Estado de derecho	0,968	0,938
Participación democrática	0,887	0,787
Corrupción política	-0,949	0,901
Libertad de prensa	-0,756	0,572
Efectividad del Gobierno	0,857	0,735
Varianza explicada	80,20 %	

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Los dos indicadores correspondientes al control del poder político (corrupción política y libertad de prensa) están muy asociados al factor subyacente de la calidad democrática, en especial, el indicador sobre la corrupción política. Esto indica que es necesario tener en cuenta las dimensiones relativas al control del poder político para abordar el estudio de la calidad democrática. Con los resultados se confecciona una media de la calidad de la democracia. Tal como se muestra en la tabla 3, existen diferencias en la puntuación entre países, así, los que obtienen una mejor puntuación, sobre 4,0 y 3,0 puntos, son Uruguay, Chile y Costa Rica, de cerca Argentina con 1,19. En cambio, hay diez países que tienen una puntuación negativa entre -0,1 y -3,0, ocupando Honduras, Nicaragua y Guatemala los últimos lugares en el período 2013-2018.

Tabla 3  
Índice de calidad de la democracia en América Latina, 2013-2018

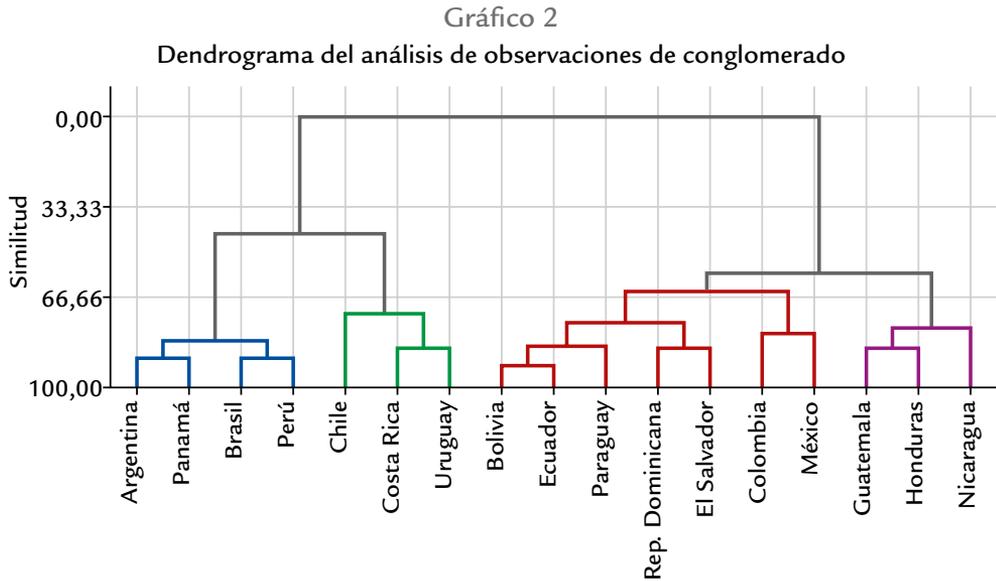
País	Índice de calidad democrática
Uruguay	4,44
Chile	3,94
Costa Rica	3,77
Argentina	1,19
Panamá	0,86
Brasil	0,61
Perú	0,20
El Salvador	-0,13
Colombia	-0,56
República Dominicana	-1,01
Bolivia	-1,01
Ecuador	-1,10
México	-1,49
Paraguay	-1,74
Guatemala	-2,19
Nicaragua	-2,70
Honduras	-3,09

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

## 5. Clasificación de países según su calidad democrática

Para la clasificación de las democracias se optó por un análisis de conglomerados (también denominado análisis clúster o clasificación no supervisada), técnica estadística multivalente que segmenta a un conjunto de objetos en grupos (clústeres). Así, se consiguen conjuntos similares entre sí, pero distintos entre ellos, mediante reconocimiento de patrones. La técnica tiene la ventaja de que sirve para estudiar varios clústeres cuyas características no son conocidas con antelación, siendo útil para realizar una observación exploratoria con numerosos casos. Como desventaja, no sirve para encontrar una explicación a la existencia de agrupaciones, pues se trata de una técnica solo descriptiva y estadística. Con este método estadístico se obtiene el dendrograma.

De esta manera, se pueden apreciar los conglomerados de observaciones y su nivel de similitud. Partiendo de los datos de las seis dimensiones que componen la calidad de la democracia, se elabora un dendrograma usando una partición final de cuatro conglomerados. El gráfico 2 es el resultado del análisis de observaciones de conglomerado con medición de la distancia euclidiano que se ha efectuado.



Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Del dendrograma anterior se identifican a cuatro grupos de países con similitudes y niveles de distancia respecto a las seis dimensiones que componen la calidad democrática. Se puede interpretar, con base en la similitud del eje vertical, que el primer y segundo grupo tienen más similitudes respecto al tercer y cuarto grupo, pese a que entre ellos también hay similitudes. El dendrograma refleja que los países del grupo con línea azul tienen mayor similitud entre ellos y que aquellos que son parte del grupo con línea verde son algo menos similares entre ellos, pero lo suficientemente distintos para clasificarse en dos grupos diferentes. Por otro lado, existen más diferencias entre el primer y segundo clúster respecto al tercer y cuarto clúster.

El primer conglomerado o clúster de países (tipo 1), de color verde en el gráfico, que coincide con las mejores puntuaciones, se compone de Uruguay, Chile y Costa Rica, y se corresponde con los tres países con mejor puntuación en el índice de calidad democrática según el análisis factorial. La segunda agrupación (tipo 2), de color azul en la representación gráfica, lo conforman los países de Argentina, Panamá, Brasil y Perú que, según el análisis factorial, tienen la segunda puntuación positiva en el rango del 0 y el 1, pero no lo suficiente ni aproximada como para conformar el grupo de países del tipo 1.

La tercera asociación (tipo 3) es la más numerosa, compuesto por 7 países, de color rojo en el dendrograma: El Salvador, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, México y Paraguay. Tienen un índice de calidad democrática inferior a los grupos anteriores, con la novedad de que su puntuación es negativa. Por último, el cuarto clúster de países (tipo 4) lo conforman Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el color morado en el gráfico, que tienen peores puntuaciones

en calidad democrática en la región (2 y -3), a diferencia del tercer grupo que, aunque también tiene puntuaciones negativas, su rango es de -0 y -1.

Con los datos de los seis indicadores de las dimensiones que forman la calidad de la democracia se puede realizar una descripción de los cuatro grupos de países con el objetivo de compararlos y, con la finalidad más normativa o substantiva, proponer las variables que permitan analizar su alto o bajo desempeño democrático entre 2013-2018. Los tres países agrupados en el tipo 1, tal como se puede comprobar en la tabla 3, se caracterizan por tener puntuaciones más elevadas en los tres indicadores procedimentales (derechos políticos y libertades civiles, Estado de derecho y participación democrática). También, tienen un mejor control del poder político que se refleja en menor corrupción política y mayor libertad de prensa. Esta agrupación de países se caracterizó por una mayor efectividad del Gobierno en el período de análisis.

En la tabla 3 también se observa que en el segundo y tercer grupo las puntuaciones de los tres indicadores de la dimensión procedimental, los dos indicadores de la dimensión sobre el control del poder político y el indicador de la efectividad del Gobierno, son inferiores respecto al primer grupo. Los tres países que forman el cuarto grupo son los que tienen las puntuaciones más bajas en los indicadores procedimentales, de control del poder político y efectividad del Gobierno. Esta comparación descriptiva nos permite saber qué países de América Latina tienen peor calidad democrática y qué dimensiones son mejorables con el objetivo normativo de mejorar su calidad. Así, por ejemplo, los países con mayor margen de maniobra en los aspectos procedimentales de la democracia, en el control del poder político y efectividad de sus Gobiernos son los del cuarto grupo: Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la tabla que sigue se encuentran la media de los indicadores evaluados:

Tabla 4

Media de los indicadores y del índice de calidad de la democracia, 2013-2018

Tipo	Países	Derechos políticos y libertades civiles	Estado de derecho	Participación democrática	Corrupción política	Libertad de prensa	Efectividad del Gobierno	Índice de la calidad de la democracia
1	Uruguay, Chile y Costa Rica	10,0	14,0	0,7	0,11	17,0	0,66	4,0
2	Argentina, Panamá, Brasil y Perú	8,9	9,4	0,5	0,5	29,9	-0,07	0,7
3	El Salvador, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, México y Paraguay	8,0	6,9	0,4	0,7	34,0	-0,32	-1,0
4	Guatemala, Honduras y Nicaragua	7,0	5,7	0,3	0,8	36,9	-0,72	-2,6

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

## 6. Conclusiones

Los estudios sobre la calidad de la democracia que ofrece la literatura especializada brindan un acercamiento conceptual mínimo o más amplio alrededor del término. Este artículo, que no aborda o profundiza una discusión sobre ello, parte de los enfoques procedimentales de la calidad democrática e incluye la vertiente del control del poder político y la efectividad del Gobierno para realizar una clasificación de países democráticos en la región en el período 2013-2018 sin ahondar, tampoco, en las explicaciones de contexto o estructurales del mismo. Se seleccionaron seis dimensiones para elaborar un índice de calidad de la democracia para diecisiete países de América Latina, partiendo de la definición de democracia electoral de Diamond. Los indicadores de las dimensiones procedimentales escogidos son tres: derechos políticos y libertades civiles, Estado de derecho y participación democrática. También se añadieron los indicadores de corrupción política y la libertad de prensa proveniente de las dimensiones sobre control del poder político. Por último, se agrega la efectividad del Gobierno.

Con estos indicadores se elaboró un análisis factorial que confirma, en primer lugar, la necesidad de considerar en los estudios especializados la dimensión de control del poder político. En segundo lugar, se comprueba la existencia de un factor subyacente en las seis dimensiones de la calidad democrática y que todas las dimensiones se asocian con fuerza a él. Por último, se obtuvo un índice de calidad de la democracia que permite comparar y clasificar los diecisiete países de América Latina en el período 2013-2018. Se constata que existen diferencias notables sobre la puntuación de la calidad democrática entre los países de esta región. Aquellos con una mejor calidad son Uruguay, Chile y Costa Rica, mientras que los países con peor calidad son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En la segunda parte del trabajo se realizó un análisis de conglomerado o clúster y un dendrograma en el cual se identificaron a cuatro grupos de países, según las características de las seis dimensiones de la calidad democrática. El primer grupo, formado por Uruguay, Chile y Costa Rica, obtuvo las mejores puntuaciones en los indicadores procedimentales de la democracia, en los indicadores sobre el control del poder político y en la efectividad del Gobierno. Tanto la segunda como la tercera agrupación obtuvieron puntuaciones más bajas en todos los indicadores de la calidad de la democracia que los países del primer grupo. El segundo grupo está compuesto por Argentina, Panamá, Brasil y Perú y los países del tercer grupo lo integran El Salvador, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, México y Paraguay. Por el contrario, Guatemala, Honduras y Nicaragua, del cuarto grupo, obtuvieron los resultados más bajos en calidad democrática y en los indicadores procedimentales de control del poder político y efectividad del Gobierno.

Pese a que América Latina es democrática, de manera predominante, con variados niveles de institucionalidad y procedimientos democráticos para cada uno de los países analizados, es necesario acotar, describir y comparar con una forma metodológica los indicadores de la calidad democrática. Resultaría valioso incorporar otros indicadores en estas clasificaciones, como la inclusión, convivencia

cívica, el bienestar social o el impacto de las tecnologías, más allá de los seis indicadores expuestos en este artículo. Otro reto, ante las dificultades propias de estas clasificaciones, como la poca capacidad para explicar las características y causas que dan origen a estos resultados asimétricos, es que se puedan exponer los contextos, experiencias y riesgos en la construcción de esas democracias.

Una comparación de los resultados 2013-2018 con 2019-2023 nos permitiría ver las permanencias y continuidades en la región en materia de calidad democrática, sobre todo, en un contexto convulsionado marcado por los estallidos de Chile en 2019 y Colombia en 2021, las manifestaciones sociales de Ecuador en 2019 y 2022, la permanencia del régimen en Venezuela de Maduro, el Brasil de Bolsonaro, El Salvador de Bukele, la constituyente de Boric en Chile, las crisis de representación en Costa Rica, entre otros, que seguramente van a configurar un nuevo dendograma y clúster de países. Sin duda, una clasificación de los indicadores democráticos en el período 2019-2023 revelará nuevas realidades de derechos políticos, libertades, participación y efectividad del Gobierno.

## 7. Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2008). La democracia en América Latina: calidad y rendimiento. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, pp. 203-204, pp. 125-147. <https://bit.ly/3TKZRB3>
- Alcántara, M., y Paredes, A. (2020). Discusión teórica sobre la calidad de la democracia en el contexto suramericano y ecuatoriano. *Analecta Política*, 10(18), pp. 11-35. <https://doi.org/10.18566/apolit.v10n18.a02>
- Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, 9(2): 85-100. <https://doi.org/10.1080/714000256>
- \_\_\_\_\_. (1999). Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 11, pp. 83-105. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7121>
- Barreda, M. (2013). La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas. En S. Mantilla y G. Munck (ed.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, (pp. 149-180). Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- \_\_\_\_\_. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, 18(2), pp. 265-295. <https://bit.ly/40HycW>
- Barrientos, F. (2019). Democracia y ciencia política. *Las ciencias sociales y la agenda nacional, reflexiones y propuesta desde las ciencias sociales*, 18. <https://bit.ly/41dKsvT>
- Beetham, D., et al. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia*. Guía práctica. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Beetham, D. (1994). Key principles and indices for a democratic audit. En D. Beetham (ed.), *Defining and measuring democracy*, (pp. 25-43). Sage.
- Bülmann, M., et al. (2012). The democracy barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11(4), pp. 519-536. <https://bit.ly/3FVVAf0>

- Campbell, D., *et al.* (2015). Quadruple Helix Structures of Quality of Democracy in Innovation Systems: the USA, OECD Countries, and EU Member Countries in Global Comparison. *Journal of the Knowledge Economy*, n.º 6, pp. 467-493. <https://bit.ly/3nnJUEM>
- Crespo, I., y Martínez, M. A. (2012). La calidad de la democracia en América Latina. *Studia Politicae*, n.º 5, pp. 5-35. <https://bit.ly/3McMMYg>
- Coppedge, M. (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge University Press.
- Corbetta, J., y Pérez-Liñán, A. (2001). Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 10, p. 149-169. <https://bit.ly/3nfXObW>
- Dahl, R. (1956). *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press.
- Diamond, L. (2003). ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores Internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 9, pp. 9-38. <https://bit.ly/3zegETH>
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy. An overview. *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 20-31. 10.1353/jod.2004.0060
- Escobar, M. (2011). La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 133, pp. 59-80.
- Freidenberg, F., y Saavedra, C. (2020). La democracia en América Latina. *Derecho Electoral*, n.º 30, pp. 1-42. <https://bit.ly/3ULf0Te>
- Fuchs, D., & Roller, E. (2018). Conceptualizing and Measuring the Quality of Democracy: The Citizens' Perspective. *Politics and Governance*, n.º 6, pp. 22-32. <https://bit.ly/40m7LmL>
- Garretón, M. (1991). La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990. *Foro Internacional*, XXXII. <https://bit.ly/3my6KK0>
- Hagopian, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y Gobierno*, 12(1), pp. 41-90. <https://bit.ly/3ZphR54>
- Landman, T., (ed.) (2009). *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Levine, D., y Molina, J. (2012). Calidad de la democracia en Venezuela. *América Latina Hoy*, n.º 62, pp. 157-175. <https://doi.org/10.14201/alh.9349>
- \_\_\_\_\_. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, n.º 45, pp. 17-46. <https://bit.ly/3zdiDYc>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Logan, C., & Mattes, R. (2012). Democratizing the measurement of democratic quality: Public attitude data and the evaluations of African political regimes. *European Political Science*, 11(4), pp. 469-491. <http://open.uct.ac.za/handle/11427/19242>
- Llamazares, I. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos meta teóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 89, pp. 281-297. <https://bit.ly/3MPEQnj>

- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2008). *Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America: 1978-2004*. Working Paper #354. <https://kellogg.nd.edu/documents/1664>
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 15(3), pp. 338-368. <https://www.jstor.org/stable/191208>
- Marín, J. (2008). Los análisis clúster de tipo jerárquico y los dendrogramas. Una visión para la triangulación metodológica en los estudios comparativos regionales. En H. Cairo y G. De Sierra (comps.), *América Latina, una y diversa: Teorías y métodos para su análisis*, (pp. 249-269). Alma Mater.
- Mazucca, S. (2007). Reconceptualising Democratization: Access to Power versus Exercise of Power. En G. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, (pp. 97-112). Oxford University Press.
- Mora, J. (2013). *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Editorial Tecnos.
- Morlino, L. (2009). La calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, n.º 193, pp. 26-35.
- \_\_\_\_\_ (2007). Explicar la calidad de la democracia: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), pp. 3-22. <https://bit.ly/3TPzhqv>
- \_\_\_\_\_ (2008). Calidad democrática entre líderes y partidos. Conferencias magistrales #16. <https://bit.ly/40Gp3e6>
- \_\_\_\_\_ (2005). Calidad de la democracia. *Metapolítica*, 39(8), pp. 37-53.
- Munck, G. (2012). Conceptualizing the Quality of Democracy. The Framing of a New Agenda for Comparative Politics. *Working Paper 2012/23*.
- \_\_\_\_\_ (2004). La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional. *Política y Gobierno*, 25(2), pp. 315-346. <https://bit.ly/3zekMmF>
- O'Donnell, G. (2004a). Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, pp. 11-31. <https://bit.ly/40H8OgP>
- \_\_\_\_\_ (2004b). The Quality of Democracy: Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 32-46. doi:10.1353/jod.2004.0076
- Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Flacso-Sede Ecuador.
- Pickel, S., et al. (2015). Assessing the quality of quality measures of democracy: a theoretical framework and its empirical application. *European Political Science*, n.º 14, pp. 496-520. <https://bit.ly/3ZlxRVT>
- Rivas, J. (2015). Institucionalismo-neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Provincia*, n.º 33, pp. 87-127. <http://www.redalyc.org/pdf/555/55544728004.pdf>
- Russo, J. (2008). Capital social y calidad democrática: puentes y fronteras. *Revista Electrónica Nova Scientia*, 1(1), pp. 33-52. <https://bit.ly/3noKUIR>
- Schmitter, P. (2005). Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas. *Metapolítica*, n.º 39, pp. 61-75.
- Smulovitz, C., & Pruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), pp. 147-158. doi:10.1353/jod.2000.0087

- Sterrett, D. (2012). El potencial y las limitaciones de Internet para fomentar la deliberación y la democracia en el mundo. En I. Ramos y E. Campos (ed.), *Ciudadanía en 3D: Democracia Digital Deliberativa*, (pp. 139-204). Edhasa.
- Tusell, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52(1), pp. 179-204. <https://bit.ly/42L2vL3>
- Valdebenito, A. (2022). La calidad de la democracia en América Latina: en estudio comparado de la democracia latinoamericana en el decenio 2009-2019. *Revista de Ciencia Política*, 60(1), pp. 9-34. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2022.66304>
- Vargas-Cullell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n.º 5, pp. 67-94. <http://hdl.handle.net/10469/14168>
- Vargas-Machuca, R. (2006). La calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, n.º 165, pp. 34-41.
- \_\_\_\_\_. (2013). Cuando no bastan los principios: la democracia como modelo. En A. Robles y R. Vargas-Machuca (ed.), *La buena democracia. Claves de su calidad*, (pp. 17-52). Editorial Universidad de Granada.
- Velasco, J. (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, n.º 167, pp. 36-43. <https://bit.ly/3JRtcW0>

### Bases de datos

- Freedom House. Freedom in the World. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>
- Polity 5 (2022). Polity5: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets. <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>
- Reporteros sin Fronteras (s/f). Freedom of de Press Worldwide. <https://rsf.org/en/index>
- Varieties of Democracy (s/f). Dataset Archive. Access and download previous dataset versions. <https://www.v-dem.net/data/dataset-archive>
- World Bank (s/f). Databank. <https://databank.worldbank.org>

# Elecciones seccionales en Ecuador: arreglo institucional de la participación y representación subnacional, 2014-2023

*Sectional elections in Ecuador: institutional  
arrangement of subnational participation and  
representation, 2014-2023*

Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos

Docente en la Carrera de Ciencias Políticas de la  
Universidad Internacional SEK, Ecuador

Correo electrónico: sancacellos@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2824-9719>

Esteban Bolívar Rosero Núñez

Consultor independiente sobre procesos electorales  
y partidos políticos, Ecuador

Correo electrónico: eroserocadmed@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2962-1612>

*Recibido: 28-noviembre-2022. Aceptado: 3-abril-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

## Resumen

Este artículo estudia las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia), vigente desde febrero de 2020, y su impacto en la reconfiguración del sistema electoral ecuatoriano en las elecciones subnacionales de 2023. Para ello, se aborda la forma de candidatura y de voto, las circunscripciones (tipos y tamaños) y fórmula de adjudicación de escaños. Se comparan las elecciones de 2023 con las de 2014 y 2019, a partir de documentos oficiales y bases de datos del Consejo Nacional Electoral (CNE). En un plano normativo, las reformas fortalecieron la representación descriptiva de mujeres y jóvenes mediante una política incremental de cuotas, con impacto directo

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 57-77.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.326](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.326)



en la calidad de la participación para la presentación e inscripción de las candidaturas a gobiernos locales. En relación con la representación proporcional, los alcances de la reforma son limitados debido a que las circunscripciones territoriales son pequeñas.

**Palabras clave:** Código de la Democracia, elecciones seccionales, paridad, política de cuotas, representación subnacional, sistema electoral ecuatoriano.

### Abstract

This article examines reforms to the Organic Electoral and Political Organizations Law (Democracy Code) —in force since February 2020— and how they reshaped the Ecuadorian electoral system in the 2023 subnational elections. To this end, it addresses the form of candidacy, form of voting, constituencies (types and sizes) and seat allocation formula. The study compares the 2023 elections with those of 2014 and 2019 through National Electoral Council (CNE) official documents and databases. From a normative standpoint, the 2020 reforms strengthened the descriptive representation of women and youngsters through an incremental quota policy, directly impacting the quality of participation in the presentation and registration of candidacies for local governments. Concerning the proportional representation of the electoral system, the scope of the reform was limited due to small territorial constituencies.

**Keywords:** Democracy Code, sectional elections, parity, quota policy, subnational representation, Ecuadorian electoral system.

## 1. Introducción

En este artículo se considera que los cambios normativos pueden ser abordados analizando los efectos mecánicos en el conjunto de los componentes del sistema electoral (Duverger, 2001, pp. 38-47) y que “los efectos políticos de los sistemas electorales en su conjunto dependen de la combinación de sus respectivos componentes singulares, los cuales podrían verse reforzados, atenuados o neutralizados, dependiendo de su diseño concreto” (Nohlen, 2012, p. 7). De allí que se busca indagar el impacto de las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia (Código de la Democracia, de ahora en adelante) de 2020, en las elecciones seccionales de 2023 en Ecuador y, en perspectiva comparada, con las de 2014 y 2019. Se tiene que, por objetivo específico, realizar una aproximación descriptiva de los alcances y características de las reformas en cuanto a: 1) los componentes del sistema electoral (Nohlen, 1984; Lijphart, 1995; Katz, 2005; Rahat, 2011); y 2) las condiciones de favorabilidad (Jacobs & Leyenaar, 2011) para la participación de grupos subrepresentados.

Por tanto, el artículo analiza las reformas al Código de la Democracia en el marco del diseño institucional que modela la participación y representación política subnacional en Ecuador. El debate sobre la naturaleza y efectos de estas reformas aún se encuentran en ciernes, por lo que resulta necesario propiciar un diálogo entre la academia (ciencia política) y los tomadores de decisión

(funcionarios públicos) que logre identificar las buenas prácticas que permitan fortalecer la participación ciudadana en el marco del respeto a la paridad, la inclusión y diversidad. En cuanto a la aproximación descriptiva, mencionada con antelación, se espera que sea el inicio de futuras investigaciones en clave comparada que consideren los aprendizajes y trayectorias de otros contextos nacionales y subnacionales.

Pese a que los criterios de paridad en el encabezamiento de listas, así como la cuota de participación de los jóvenes, no forma parte en estricto sentido de los componentes del sistema electoral, es relevante advertir sobre sus efectos respecto de los resultados de las votaciones y conversión de votos en escaños. Así, más que una incidencia en la calidad de la representación, las reformas de 2020 representan un avance normativo respecto a la creación de incentivos en la inclusión de actores en los procesos de participación política, propician la transformación de situaciones de exclusión y profundizan la democratización del sistema electoral, tal como lo plantean Freidenberg y Došek (2016). Se trataría, en parte, de reformas normativas que tienen el propósito de corregir los efectos no esperados que acontecieron con la expedición de la Ley Orgánica Electoral (LOE) en 2009.

En lo metodológico, se toma a las reformas del Código de la Democracia de 2020 como objeto de análisis y se contrasta con los datos acerca de los electores, organizaciones políticas y circunscripciones que reposan en el CNE (2016, 2022). Se aborda una definición del concepto de “sistema electoral” y de sus dimensiones que, aun siendo una visión reduccionista que no permite apreciar los cambios, la participación y la competencia, es necesaria para comprender la naturaleza de las reformas y del diseño institucional. Así, los cambios “menores” (Jacobs y Leyenaar 2011; Bowler y Donovan, 2012) en una reforma, aunque no alteran los componentes de un sistema electoral, pueden modificar de manera ostensible las pautas e incentivos con los que cuentan los actores, las condiciones de la competencia y, por tanto, el modo cómo se construye la representación.

Para cumplir con esto, el artículo se estructura en cinco partes: 1) una descripción de la organización política-administrativa de Ecuador; 2) aproximación al sistema electoral desde una dimensión subnacional y sus componentes; 3) indagación en los componentes del sistema electoral ecuatoriano tomando en cuenta las dignidades unipersonales y pluripersonales que se eligen a nivel seccional; 4) análisis de las reformas de 2020 respecto al principio de paridad de género e inclusión de jóvenes en la estructuración de listas en las elecciones de 2014, 2019 y 2023; y 5) conclusiones finales.

## **2. Consideraciones sobre la organización política-administrativa de Ecuador**

La organización política, territorial y administrativa en Ecuador está establecida, entre otros, bajo el principio de la descentralización. Para ello, se determina la conformación de Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en los distintos

niveles territoriales que, de acuerdo con la Constitución de Ecuador (2008, artículo 238) están conformados por: “[...] las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”, aunque en la práctica estos últimos no han sido establecidos de manera formal en el país.

La organización político-administrativa del territorio nacional se encuentra desarrollada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), que comprende “el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera” (2010, artículo 1). En este sentido, la división política y administrativa del Estado ecuatoriano se conforma por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, existiendo la posibilidad de constituir regímenes especiales de gobierno, como los distritos metropolitanos o circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades. De conformidad con el Cootad, artículo 29, los GAD ejecutan sus atribuciones mediante 3 funciones integradas: 1) legislación, normativa y fiscalización; 2) ejecución y administración; y 3) de participación ciudadana y control social. Cada GAD cuenta con su máxima autoridad ejecutiva y legislativa, que son autoridades de elección popular que duran en sus funciones un período de cuatro años.

De las 24 provincias que conforman el país, en 23 de ellas hay consejos provinciales,<sup>1</sup> que es el órgano de legislación y fiscalización del GAD provincial. Este órgano se encuentra integrado “[...] por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el viceprefecto o viceprefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los Gobiernos parroquiales rurales” (Cootad, 2010, artículo 43). Para elecciones, la prefectura y viceprefectura se presentan en forma de binomio, siendo considerada una dignidad unipersonal.

Por otro lado, en Ecuador existen 221 cantones, en los cuales hay concejos cantonales de gobierno, conformados por la o el alcalde y las y los concejales electas y electos por votación popular. Los cantones del país pueden optar por conformar distritos metropolitanos autónomos conforme al artículo 247 de la Constitución,<sup>2</sup> en este caso, la competencia de gobierno recae en el concejo metropolitano. Por último, la estructura político-administrativa de menor ámbito son las parroquias rurales del país, conformadas por las juntas parroquiales de

1 Conforme la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, en esta provincia se conforma el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, que es el encargado de la planificación, el manejo de los recursos, la organización de las actividades provinciales y la coordinación interinstitucional correspondiente.

2 “El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, podrá constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones”.

gobierno que se integran de vocales electos por votación popular. El número de vocales a elegir depende del número de habitantes de la parroquia rural. En Ecuador existen 821 GAD parroquiales.

### 3. Sistema electoral y sus componentes

#### 3.1. Definiciones

Desde un entendimiento amplio, el sistema electoral involucra el derecho al sufragio, la administración especializada, incluso el ámbito contencioso sobre la materia (Nohlen 2012, p. 3). No obstante, se considera también que en el sistema electoral se establecen las reglas mediante las cuales el electorado manifiesta su voluntad política y, en consecuencia, es posible convertir los votos en escaños (Nohlen, 2007; Lijphart 1995; Sartori, 2012). En este sentido, el *sistema* se refiere al conjunto de reglas y elementos relacionados entre sí; por *electoral* se entiende a las pautas y prerrogativas de las y los ciudadanos con derecho al sufragio que pueden expresar su preferencia mediante votos (Nohlen, 2020).

La fuerza motora del este sistema la constituye la voluntad de personas electoras e influye sobre la representación política de los países (Ortiz, 2012). En el caso de Ecuador, la normativa aplicable permite solo a las organizaciones políticas inscritas en el Registro Nacional Permanente que mantiene el CNE, hasta 90 días antes de la respectiva convocatoria a elecciones,<sup>3</sup> a presentar candidaturas de elección popular con el objetivo de que la ciudadanía en pleno goce de sus derechos de participación pueda manifestar su voluntad política y elegir a los candidatos de su preferencia que serán designadas en los órganos del poder público. Esta disposición consta en la LOE de 2009 y en las reformas de 2020. La participación se regirá por los principios de diversidad, pluralismo ideológico e igualdad de oportunidades (Código de la Democracia, 2020, artículo 1).

#### 3.2. Componentes

A la luz de las reformas del Código de la Democracia, los componentes del sistema electoral ecuatoriano son la forma de candidatura, forma del voto, circunscripciones (tipos y tamaños), y fórmula de adjudicación de escaños que parten de diversas aproximaciones conceptuales y teóricas (Nohlen, 2012, p. 7). Otro componente es la barrera legal, que se refiere al mínimo que deben alcanzar las organizaciones políticas para ser consideradas en la distribución de escaños de la circunscripción electoral en la que participaron. Este componente no está considerado dentro de la legislación democrática ecuatoriana, por lo que no será abordado en este artículo.

---

3 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia, artículo 314: “Solo podrán presentar candidaturas las organizaciones políticas que hayan sido legalmente registradas hasta noventa días antes de la respectiva convocatoria a elecciones. La cancelación de la inscripción sólo procede por alguna de las causales previstas en la presente ley”.

Ahora bien, por *forma de candidatura* se entiende la manera en la que se presentan las candidaturas a las elecciones, esto es, candidatura personal (unipersonal) o lista (pluripersonal). En relación con las listas pluripersonales, estas se subdividen en cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas, así como abiertas. Las tres listas son estructuradas por las organizaciones políticas, con la diferencia que la primera lista permite que el elector elija con un solo voto por toda la lista en su conjunto y conforme al orden presentado en la papeleta, mientras que en la segunda le da la posibilidad al electorado de contar con dos votos: el primero, para escoger la lista; y el segundo, un voto preferencial por las y los candidatos de la lista escogida. Por último, están las listas abiertas, que le permite al elector consignar tantos votos como escaños se van a elegir, escogiendo las y los candidatos de preferencia de una sola lista o entre todas las listas que fueron presentadas (Freidenberg y Pachano, 2016).

En estrecha relación a este componente, la *forma de voto* se refiere a la cantidad de candidaturas que eligen las personas electoras con su voto, pudiendo ser un solo candidato o una lista de candidatos. Existen también formas combinadas que hacen referencia a los votos preferenciales. El voto por candidato es aquel que se interpreta como personalizado, mientras que el voto por una lista refleja un voto programático (Ortiz, 2012, p. 9). De igual modo, para la organización de los comicios electorales es necesaria la división territorial en *circunscripciones electorales*, en las que se determina la cantidad de escaños que se eligen en ellas y representan su tamaño. El número de circunscripciones depende de la extensión del territorio, cantidad de electores y puede o no coincidir con la división político-administrativa de los Estados (Nohlen, 2012, p. 8).

El *método de asignación de escaños* es la fórmula por la cual los votos consignados por el elector se convierten en cargos públicos y determina los ganadores de los comicios. Existen dos métodos de asignación: el primero, referente a la mayoría de los votos que puede ser exigida de forma relativa (para ganar los comicios el candidato debe obtener la mayoría simple de los votos) y, la segunda, de forma absoluta (para ganar se requiere la mitad más uno del total de los votos). Esta última hace referencia a las fórmulas de proporcionalidad, ya que los ganadores obtienen un cierto porcentaje del total de votos en cada circunscripción electoral. Para realizar estos cálculos existen una variedad de procedimientos (Lijphart, 1995).

Una vez delimitados los componentes del sistema electoral, es preciso mencionar que el 3 de febrero de 2020 la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó las reformas al Código de la Democracia, entre las cuales se encuentran las disposiciones que siguen a continuación:

### ***Forma de la candidatura***

Se sustituyó el artículo 120. Luego de la entrada en vigencia de la reforma y en las elecciones de consejeros regionales, concejales municipales y vocales de juntas provinciales rurales, el voto sería en listas cerradas y bloqueadas. Esto cambia la forma de la candidatura vigente hasta ese momento, que consistía en listas

abiertas y desbloqueadas. Con las reformas se busca el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos por encima de las personalidades (Gilas, 2018) y maximizar la representación política de las mujeres (Hinojoza y Vásquez, 2018).

### ***Forma de voto***

La reforma al artículo 160 del Código de la Democracia determinó que los electores elegirán marcando en la casilla correspondiente a la lista de la organización política o alianza electoral de su preferencia, lista que será establecida por los candidatos de conformidad a los resultados de las elecciones primaria internas. En estos procesos se “[...] mantendrán de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa y serán presentadas en cumplimiento de los principios y reglas de paridad e inclusión de jóvenes definidas en esta ley” (2020, artículo 160). Esto modificó la forma de voto que establecía la posibilidad de elegir por candidatos de una sola lista o entre listas. Se puede concluir que la reforma referente a la forma de voto está relacionada con el cambio en la forma de candidaturas, tendientes ambas variaciones a fortalecer el sistema de partidos. La combinación entre listas abiertas y desbloqueadas, por un lado, y la forma de voto personalizada y múltiple, por el otro, habrían ocasionado una hiperfragmentación de la oferta partidista que fue la principal causa de la desestructuración del sistema de partidos, según Freidenberg y Pachano (2016).

### ***Circunscripciones electorales***

Este componente no forma parte de las reformas aprobadas en febrero de 2020, sin embargo, es preciso recordar que el CNE, como autoridad administrativa, está facultado a establecer las circunscripciones urbanas y rurales para la elección de los consejeros distritales y concejales municipales de cada cantón. Para la determinación de la cantidad de concejales a elegirse en cada circunscripción es necesario multiplicar el número de estos a ser votados en el cantón por el porcentaje de población de la circunscripción correspondiente. Las circunscripciones urbanas municipales en las cuales se elijan entre ocho y doce concejales deben subdividirse en dos circunscripciones, en tanto, en las circunscripciones urbanas distritales en las que se escojan entre ocho y doce representantes se subdividirán, a su vez, en dos circunscripciones. Aquellas que pasen de trece y lleguen hasta dieciocho se subdividirán en tres y las que pasen de dieciocho lo harán en cuatro circunscripciones.

En el caso ecuatoriano, los cálculos de las circunscripciones de los procesos electorales de 2014, 2019 y 2023 tienen por base el censo de población y vivienda que data de 2010. En ese sentido, la norma electoral, en concordancia con el ordenamiento territorial, define que los concejos distritales metropolitanos, de acuerdo con el número de sus habitantes, estarán conformado por:

- Quince representantes en circunscripciones que cuentan con menos de un millón de habitantes.

- Diecinueve representantes donde haya más de un millón de habitantes.
- Veintiún representantes donde haya más de dos millones de habitantes.
- Veinticinco representantes en circunscripciones que cuenten con más de tres millones de habitantes (Código de la Democracia, 2020, artículo 152).

Por su parte, los concejos municipales, de acuerdo con el número de habitantes, se conformarán por:

- Quince concejales en aquellos municipios que tengan más de cuatrocientos mil un habitantes.
- Trece concejales en donde hayan más de trescientos mil un habitantes.
- Once concejales donde se tenga más de doscientos mil un habitantes.
- Nueve concejales en los municipios que tengan más de cien mil un habitantes.
- Siete concejales donde hayan más de cincuenta mil un habitantes.
- Cinco concejales en los municipios que tengan menos de cincuenta mil habitantes (Código de la Democracia, 2020, artículo 156).

Asimismo, se establece que en las circunscripciones que corresponden a la parroquia rural se elegirá una junta parroquial conformada por cinco vocales, con excepción de aquellas en las que su población sea mayor de cincuenta mil habitantes y en donde se elegirán a siete vocales. En Ecuador esta excepción solo es posible en las parroquias de Calderón y Conocoto, ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito, que tenían cerca de 152 242 y 82 072 habitantes, de forma respectiva, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos en 2021.

### ***Método de asignación de escaños***

El Código de la Democracia establece que, para la prefectura, alcaldías y circunscripciones en las que se elija un solo concejal o concejala, el ganador será quien obtenga la más alta votación. En lo referente a concejales y vocales de las juntas parroquiales rurales, el artículo 164 de la reforma determina que la adjudicación de los escaños se realizará mediante la división total de la votación para la serie de impares secuenciales, iniciando en 1 y hasta el total de escaños a asignar, es decir, con el método Webster. Las reformas homogenizaron la fórmula de cálculo proporcional para la asignación de escaños en el caso de listas pluripersonales, dejando de lado al método D'Hondt bajo el argumento que acentuaba la desproporcionalidad y concentración (Monroe, 1994; Taagepera & Grofman, 2003). Se buscaba fortalecer la participación de actores minoritarios que ahora contarían con mayor posibilidad de llegar a ser electos para los GAD debido a un método de asignación de escaños que beneficia a las fuerzas menores. Destaca que la fórmula electoral ha sido cambiada en siete oportunidades entre 1978 y 2022, lo que refleja la dificultad para acordar una fórmula consensuada y perdurable en el tiempo (Freidenberg y Pachano, 2016).

## 4. Sistema electoral ecuatoriano

El CNE, mediante la resolución PLE-CNE-1-19-8-2022 del 19 de agosto de 2022, aprobó la convocatoria para elecciones seccionales de prefecta o prefecto, viceprefecta o viceprefecto, alcaldes distritales y municipales, concejales urbanos, concejales rurales y vocales de las juntas parroquiales rurales. De forma paralela, aprobó la elección de consejeros y consejeras principales y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, electos también por voto popular. Es preciso realizar una distinción del tipo de candidatura que se elegía, que sigue a continuación:

### 4.1. Elecciones unipersonales

La normativa ecuatoriana aplicable establece que, en procesos seccionales, las candidaturas de prefecto y viceprefecto se presentarán para la papeleta en forma de binomio conforme al artículo 163 del Código de la Democracia. De conformidad con el artículo 99, estas candidaturas son unipersonales, al igual que las de alcaldes distritales y municipales. Es necesario analizar la trayectoria de los componentes del sistema electoral a las dignidades de prefecturas y alcaldías de las tres últimas elecciones seccionales en Ecuador, es decir, 2014, 2019 y 2023, con el fin de indagar su perdurabilidad o cambio en el tiempo con las reformas.

- Forma de candidatura de las prefecturas y alcaldías: para las tres elecciones se mantuvo la forma de candidatura unipersonal.
- Forma del voto para las prefecturas y alcaldías: en los tres comicios la forma de voto es constante. El Código de la Democracia, artículo 119, establece que: “Para expresar su voluntad el elector en el caso de elecciones unipersonales, marcará el casillero de la candidatura o del binomio de su preferencia”.
- *Circunscripciones electorales para las prefecturas y alcaldías*: el insumo esencial para el establecimiento de circunscripciones electorales correspondiente a estas dignidades es la Constitución de la República, que establece que: “cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular [...]” (2008, artículo 252). El artículo 253 de la misma norma determina que: “Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde”. En concordancia, el Cootad establece en sus artículos 49 y 59 que:

El prefecto o prefecta provincial es la primera autoridad del ejecutivo del Gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido en binomio con el viceprefecto o viceprefecta por votación popular, de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstos en la ley de la materia electoral [...]

El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del Gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral”, de forma respectiva.

- Asignación de escaños para las prefecturas y alcaldías: el binomio de las prefecturas, las alcaldesas y alcaldes municipales son electos por la ciudadanía y se declara vencedor al que obtenga la mayoría relativa (simple) de los votos válidos. Método vigente las tres elecciones.

Como se observa, los componentes del sistema electoral para las dignidades de prefecto y viceprefecto, así como alcaldes, han sido constantes a lo largo de los tres procesos seccionales. Esto demuestra que en Ecuador las listas para dignidades unipersonales son menos proclives a las reformas normativas en comparación con aquellas para dignidades pluripersonales. La elección de alcaldías y prefecturas por mayoría relativa, aun cuando en casos concretos el ganador se imponga con un estrecho margen, no incidiría en la gobernabilidad integral del sistema político ni conduciría a un proceso de fragilización de la estabilidad democrática en su conjunto, como sí podría suceder en las elecciones nacionales para la dignidad de presidente de la República (Molina, 2007).

Al respecto, una posible reforma sobre la exigencia de mayoría absoluta para elecciones unipersonales en el ámbito subnacional, con la opción de doble vuelta, presentaría al menos dos aristas a considerar: 1) en alcaldías y prefecturas, el triunfo con mayoría absoluta es menos frecuente que el de mayoría relativa;<sup>4</sup> y 2) concomitante, si la recurrencia de la mayoría absoluta no es parte de la generalidad histórica del sistema electoral subnacional ecuatoriano, implicaría que los costos de una eventual segunda vuelta sean considerables respecto al impacto en las finanzas públicas.

## 4.2. Elecciones pluripersonales

Por su parte, las candidaturas a concejales distritales y municipales, así como los vocales de las juntas parroquiales rurales, de conformidad con el Código de la Democracia, deben presentarse en listas pluripersonales. Estas candidaturas son propuestas por los sujetos políticos debidamente inscritos y deben contemplar el total de los candidatos principales y sus respectivos suplentes. Estas listas deben estar conformadas de manera paritaria, con secuencia de mujer-hombre u hombre-mujer hasta que se complete el número necesario de candidaturas principales y suplentes. A continuación, se realiza un análisis de estas candidaturas en listas pluripersonales, en el marco de los tres comicios seccionales y de los componentes del sistema electoral:

- *Forma de candidatura de concejales y vocales de juntas parroquiales:* para los procesos electorales de 2014 y 2019, el Código de la Democracia establecía que estas candidaturas se presentaban en listas abiertas. Las reformas a esta ley establecieron que para las elecciones seccionales 2023 las candidaturas de concejales y vocales de juntas parroquiales rurales debían presentarse en listas cerradas y bloqueadas.

4 Un ejemplo reciente es lo sucedido en las elecciones seccionales de 2023, en las que de las veintitrés prefecturas en disputa, solo en cinco se registraron resultados con mayoría absoluta: Carchi (60,94 %), El Oro (59,68 %), Esmeraldas (51,12 %), Santa Elena (55,23 %) y Zamora Chinchipe (56,14 %).

- *Forma del voto para concejales y vocales de juntas parroquiales*: en estrecha relación con los anterior, durante los comicios de 2014 y 2019 el electorado podía escoger entre una lista o entre listas el total de dignidades a elegirse de concejales y vocales de juntas parroquiales rurales. En tanto que para 2023, una vez vigentes las reformas normativas, el electorado podía elegir en una sola lista estas candidaturas.
- *Circunscripciones electorales para concejales y vocales de juntas parroquiales*: para las concejalías es necesario mencionar que de acuerdo con el artículo 20 del Cootad: “Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad [...]”. En tanto, en el artículo 24 del mismo Cootad define que: “Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano”. Por ende, compete a estas instancias legislativas la creación de nuevas parroquias rurales de los territorios y poblaciones que cumplan los requisitos de ley establecidos.
- El número de circunscripciones urbanas y rurales para la elección de concejales se ha mantenido invariable en los tres comicios y conforme a las convocatorias públicas a las elecciones por parte del CNE. Son 236 circunscripciones urbanas y 181 rurales. En las circunscripciones para la elección de los vocales de juntas parroquiales rurales, de acuerdo con el CNE, para 2014 existieron 215 circunscripciones, mientras que para 2019 y 2023 se incrementaron a 221. Esto obedece a que entre 2015 y 2018 en el territorio ecuatoriano se llevaron a cabo procesos participativos de democracia directa que permitieron la integración de zonas no delimitadas a las distintas provincias de la preferencia de los electores.<sup>5</sup> Esto trajo la creación de juntas parroquiales rurales de estos territorios y hubo otros casos en los que se cumplían con los requisitos de ley. De allí, el aumento de las juntas parroquiales rurales a partir de 2019. Este cambio permitió la inclusión de dichos territorios a las votaciones nacionales y seccionales, así como la conformación de los órganos correspondientes de administración gubernamental desconcentrada.

Debido a la importancia de las circunscripciones electorales, se detallan las mismas con respecto a las candidaturas pluripersonales. Para los tres comicios solo 13 cantones de los 121 a escala nacional dividieron sus circunscripciones urbanas en circunscripciones electorales de menor tamaño. El detalle se observa en la siguiente tabla:

5 Por ejemplo, La Manga del Cura fue integrada de manera formal a la provincia de Manabí mediante elecciones de pertenencia celebradas el 27 de septiembre de 2015 (CNE, 2015). Similar proceso aconteció con Las Golondrinas, integrada a la provincia de Imbabura en las elecciones de 3 de abril de 2016 (CNE, 2016). Otro caso corresponde con el sector denominado La Cuca, parroquia rural creada mediante ordenanza expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Arenillas, provincia de El Oro, cuyas primeras autoridades fueron electas el 10 de septiembre de 2017 (CNE, 2017).

**Tabla 1**  
Cantones con más de una circunscripción urbana en las elecciones seccionales 2014, 2019 y 2023

Provincia	Cantón	Número de circunscripciones
Azuay	Cuenca	2
Chimborazo	Riobamba	2
El Oro	Machala	2
Esmeraldas	Esmeraldas	2
Guayas	Durán	2
Guayas	Guayaquil	3
Guayas	Milagro	2
Loja	Loja	2
Los Ríos	Quevedo	2
Manabí	Manta	2
Manabí	Portoviejo	2
Pichincha	Quito	3
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	2

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013, 2018, 2022). Elaboración propia de los autores (2022).

De forma adicional, de la frecuencia de las circunscripciones determinadas para los tres comicios agrupadas de acuerdo con el número de escaños, a distribuirse tanto en lo referente a concejales urbanos como rurales (tabla 2), se desprende que la totalidad de las autoridades electas se mantuvo invariable ante la no actualización del censo nacional de población de 2010 por parte del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC). Al respecto, correspondió al CNE la configuración territorial de los cantones para la distribución de autoridades entre las zonas urbanas y rurales; de este modo, hay ciertas variaciones en las frecuencias del tamaño de las circunscripciones sin afectar los totales.

**Tabla 2**  
Frecuencia de las circunscripciones concejales urbanas por su tamaño a escala nacional

Número de escaños	Número de circunscripciones		
	2014	2019	2023
1	12	13	13
2	43	44	44
3	48	46	46
4	57	57	57
5	64	64	64
6	7	7	7
7	5	5	5
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>236</b>	<b>236</b>

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013, 2018, 2022). Elaboración propia de los autores (2022).

Tabla 3

Frecuencia de las circunscripciones concejales rurales por su tamaño a escala nacional

Número de escaños	Número de circunscripciones		
	2014	2019	2023
1	43	42	42
2	55	53	53
3	56	58	58
4	21	22	22
5	3	3	3
6	3	3	3
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>181</b>	<b>181</b>

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013, 2018, 2022). Elaboración propia de los autores (2022).

Ante la ausencia de un nuevo censo nacional poblacional, lo que impide la reconfiguración de la representación en los órganos estatales de administración subnacional, se puede considerar la proyección de población cantonal estimada por el INEC para el 2022. Respecto a los criterios de conformación para concejos distritales y municipales, en cinco cantones se incrementarían las circunscripciones urbanas: Ibarra (provincia de Imbabura), La Libertad (provincia de Santa Elena), Montecristi (provincia de Manabí), Samborondón (provincia de Guayas) y Rumiñahui (provincia de Pichincha). Esto permite inferir que se verán reducidas las circunscripciones urbanas consideradas de tamaño mediano dentro del sistema electoral ecuatoriano y se tendrá un incremento de las circunscripciones electorales pequeñas. Entonces, este componente del sistema electoral acentúa un rasgo más bien propio de los sistemas mayoritarios que concentran la representación política en pocas fuerzas.

Para la determinación de la proporcionalidad del sistema electoral seccional del país se deben considerar dos elementos: primero, el efecto que marca en la proporcionalidad del sistema electoral las circunscripciones pequeñas; y segundo, el impacto del primer elemento en la conversión de votos a escaños. En el primer caso, el tamaño de la circunscripción es determinante en los efectos proporcionales del sistema electoral, de allí que mientras más pequeña es la circunscripción, menor será el efecto proporcional del resultado. Según la literatura especializada, una circunscripción es pequeña al estar compuesta de dos a cinco escaños; mediana, de seis a diez; y grande, más de diez escaños (Nohlen, 2012; Sartori, 1994).

Es decir, en las elecciones de 2023, de un total de 236 circunscripciones para concejales urbanas, 224 son pequeñas y 12 son medianas. Lo mismo sucede con las circunscripciones de concejales rurales en las que de un total de 181 circunscripciones, 178 son pequeñas y solo 3 son medianas. En lo que respecta a la segunda arista, es decir, sobre el impacto del tamaño de las circunscripciones

en la conversión de votos en escaños, se debe resaltar que “[...] en los distritos medianos y pequeños, los que tienen mayores posibilidades son los partidos mayoritarios” (Albaine, 2014, p. 156).

Asignación de escaños para los concejales y vocales de juntas parroquiales: al tratarse de dignidades que se postulan en listas pluripersonales, el Código de la Democracia establece que la fórmula para la elección de los candidatos ganadores será de manera proporcional. Para 2014 y 2019 se utilizó el denominado método D´Hondt, en tanto que para 2023 se empleó el procedimiento de Webster. Sin embargo, la mayor o menor proporcionalidad del método de adjudicación de escaños está anclada de manera indisoluble al impacto de las circunscripciones, casi en su totalidad, pequeñas.

Si el ámbito local o subnacional tiene una incidencia menor (que la arena nacional), respecto a la gobernabilidad del país (Payne 2003), resultaría deseable que existieran menos reservas frente a la proporcionalidad y que se maximizara la representatividad sobre la concentración, es decir, que el sistema electoral subnacional utilice circunscripciones medianas y grandes en lugar de pequeñas, en su mayoría. Esto no guarda un correlato con el sistema electoral nacional, en el que “[...] se tiende a procurar que el sistema electoral evite un excesivo fraccionamiento del poder legislativo y para ello es común en América Latina adoptar sistemas de orientación mayoritaria mediante la utilización de circunscripciones pequeñas (uno a cinco escaños) y umbrales o barreras electorales” (Molina, 2007, p. 337).

### **4.3. Paridad de género e inclusión juvenil**

Los procesos de reforma electoral contienen una dimensión estratégica que buscan modificar las pautas normativas e institucionales que determinan la forma en que se asignan los escaños, pero también otros aspectos que, sin constituir en sí componentes del sistema, inciden en la competencia política (Garzón y Cahuasquí, 2021). Precisamente, otro aspecto importante que no puede pasarse por alto es que, junto con las reformas a los componentes del sistema electoral ecuatoriano, se realizaron cambios concernientes a las cuotas de género e inclusión de jóvenes en las candidaturas y listas de dignidades subnacionales. Se trata de reformas que guardan relación directa con la forma de estructuración de las listas que deben ser presentadas por las organizaciones políticas para su calificación formal.

El Código de la Democracia, desde su expedición en 2009, estableció la obligatoriedad de la paridad de género en el binomio de la prefectura y en todas las listas pluripersonales (Cisneros, 2013), en las cuales se consideran tanto las candidaturas principales como las suplentes. Es decir, se definió lo que en la teoría electoral se denomina “paridad vertical”. Con las reformas en mención se incluyó la paridad de género horizontal, es decir, el cumplimiento de paridad entre las listas de candidaturas de dignidades pares (Freidenberg y Lajas, 2015). Para el cumplimiento de esta paridad del 50 % se establecieron dos procesos electorales de transición, conforme lo estipula la Disposición Transitoria Tercera del Código de la Democracia de 2020:

De manera progresiva y hasta completar el “cincuenta por ciento (50%)” de participación de mujeres, según las normas del artículo 99 reformado, se aplicarán las siguientes reglas:

- a) En las inscripciones de candidaturas pluripersonales, para las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente ley, el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas a nivel nacional por organización política será del 15 %.
- b) En las inscripciones de candidaturas para las elecciones seccionales posteriores a la vigencia de la presente ley, el porcentaje de listas encabezadas por mujeres a inscribirse por la organización política para elecciones pluripersonales y unipersonales será mínimo del 30 %.
- c) El porcentaje mínimo de inclusión de jóvenes en cada una de las listas pluripersonales se aplicará desde las elecciones generales siguientes a la vigencia de la presente ley.
- d) A partir de las elecciones subsiguientes a las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente ley, en las inscripciones de candidaturas pluripersonales y unipersonales, el porcentaje mínimo de encabezamiento de listas será del 50 %.
- e) La obligación de paridad en los binomios presidenciales se cumplirá a partir de las elecciones subsiguientes a las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente ley.

De esta manera, la intención del legislador fue propiciar que el arreglo institucional condicionara a los actores que participan de la lid electoral, prefigurando lo que pueden y no hacer (Freidenberg, 2020) y marcando decisiones en beneficio o perjuicio respecto de las reglas del juego (Boix, 1999). Considerando la necesidad de mantener el cambio generacional dentro del sistema político nacional, las reformas al Código de la Democracia establecieron también la obligatoriedad de incluir el 25 % de jóvenes en las distintas candidaturas. Con la inclusión de la Disposición General Décima a dicha reforma se entiende que son jóvenes las personas mayores de edad entre 18 y 24 años de edad. Es preciso mencionar que no existe transición o meta en cuanto al porcentaje de inclusión de jóvenes en las distintas listas de candidaturas.

El reto en la aplicación de esta reforma va en doble vía. La primera, apunta hacia la administración electoral con su función de control en el cumplimiento, en tanto que la segunda, hacia las organizaciones políticas en su búsqueda de cuadros adecuados para estructurar las candidaturas que permitan la mayor participación electoral posible. En la tabla que sigue se puede observar la interacción de estos dos criterios de control en cuanto al ámbito y distintas candidaturas:

Tabla 4  
Control sobre la paridad de género e inclusión juvenil

Criterio	Dignidades			
	Prefecturas	Alcaldías	Concejalías	Juntas parroquiales
Paridad de género	30 % prefectas a nivel nacional	30 % de alcaldesas a nivel provincial	30 % de listas encabezadas por mujeres a nivel provincial	30 % de listas encabezadas por mujeres a nivel cantonal
Inclusión juvenil	25 % de jóvenes en los binomios a nivel nacional	25 % de jóvenes a nivel nacional	25 % de jóvenes en cada lista	25 % de jóvenes en cada lista

Fuente: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia (2020). Elaboración propia de los autores (2022).

La motivación de estas reformas radica en la mitigación de la subrepresentación de las mujeres y jóvenes dentro de cargos de elección popular. Resulta un retroceso para el sistema que la mitad de la población, en el caso de las mujeres, se encuentre subrepresentada (Krook, 2014; Krook y Norris, 2014; Dahlerup, 2006). Por eso, el propósito de esta reforma es generar una estructura normativa de incentivos que incidan en la actuación de los actores que participan en el sistema político (Garzón y Cahuasquí, 2021). Sin embargo, son los resultados del proceso electoral de febrero de 2023 los que permiten, en un siguiente artículo, analizar si la composición de las autoridades electas guarda relación con el propósito de las reformas de 2020 respecto a propiciar la equidad de género en la representación y recambio generacional de las élites políticas.

## 5. Conclusiones

Este artículo abordó las reformas al Código de la Democracia de 2020 desde los fundamentos clásicos del sistema electoral como de otros elementos que inciden de forma directa en las reglas de la competencia, distribución de incentivos y representación política. Las reformas a la fórmula de adjudicación, forma de lista y de voto no representan los únicos cambios que deben abordarse para la caracterización del sistema electoral seccional en Ecuador. Desde una visión amplia, la reforma supone también observar los cambios de regla en las cuotas de género, la construcción de listas y selección de candidaturas a cargos de representación popular.

Las reformas electorales introducen elementos que, sin resolver la discusión sobre la desproporcionalidad del sistema como consecuencia del tamaño reducido de la mayoría de circunscripciones, cualifica las condiciones de participación política por medio de elementos de discriminación positiva en favor de mujeres y también de la inclusión de cuotas para jóvenes. Tanto la paridad en ejecutivos locales como la paridad horizontal en la conformación de listas para dignidades pluripersonales es uno de los cambios más sustantivos ocurridos con la reforma de 2020, pues se prefigura una mejora en la representación descriptiva de la mujer frente a la posibilidad de distorsionar la paridad y alternabilidad.

En efecto, el voto por listas cerradas y bloqueadas, en lugar del anterior sistema de listas abiertas y desbloqueadas, elimina una válvula de escape que evadía y desvirtuaba los principios de paridad y alternabilidad. Eliminar el voto múltiple personalizado, que hacía que el elector arme su propia lista escogiendo una a una las candidaturas de su preferencia, es, por tanto, un paso positivo, pues amplía las oportunidades de las mujeres de lograr una mejor representación política en las instancias pluripersonales de decisión local. Además, permite que las preferencias electorales se expresen en favor de los partidos políticos y no de las personas, favoreciendo la estructuración del sistema de organizaciones políticas.

Las reformas al Código de la Democracia podrían situarse en lo que la literatura califica como régimen electoral de género fuerte, caracterizado por la concurrencia de varios factores como listas cerradas y bloqueadas, paridad, alternabilidad y secuencialidad en la conformación de listas, encabezamiento de listas con criterios de afirmación positiva, proporcionalidad en la adjudicación de escaños, circunscripciones o distritos medianos y grandes, sanciones en caso de no incumplimiento de cuotas, entre las más importantes. La reforma estaría acorde con la mayoría de estos criterios, si no fuese por el tamaño de las circunscripciones que son casi en su totalidad pequeñas y afectan la proporcionalidad del sistema electoral en su conjunto.

Si bien el establecimiento de cuotas ha conseguido aumentar la representación, estos incentivos adquieren mayor relevancia si están aparejados de otras medidas concernientes al propio diseño del sistema electoral, por ejemplo, la existencia de circunscripciones electorales medianas o grandes. Justamente, el tipo y tamaño de las circunscripciones, según los artículos 150, 152 y 157 del Código de la Democracia, fueron intocables con las reformas de 2020, continuando, por tanto, con el efecto desproporcional producido por circunscripciones casi pequeñas, enteramente. De allí que el reemplazo de la fórmula de adjudicación D´Hondt por el Webster no es determinante pues, aunque potencia el despliegue del efecto proporcional, la característica del sistema electoral en cuanto a la existencia de circunscripciones pequeñas restringe su efecto no concentrador.

Así también, y con un mayor impacto en el sistema electoral seccional de Ecuador, las reformas electorales buscaron propiciar un recambio generacional en la política nacional por medio de la inclusión mínima del 25 % de candidatas y candidatos entre 18 y 29 años de edad para las diferentes candidaturas. Al respecto, aunque la inclusión de jóvenes puede ser un rasgo positivo de las reformas, en especial en el ámbito local con juntas parroquiales y concejos municipales, no parece ser del todo promisorio en la Asamblea Nacional, en la que las carreras legislativas son más bien limitadas en la propia ley, según Ortiz (2020).

Por otro lado, los componentes del sistema electoral referentes a las candidaturas para dignidades unipersonales se han mantenido constantes desde la expedición del Código de la Democracia en 2009. En lo referente a las candidaturas pluripersonales, los componentes han sufrido variaciones con una trayectoria zigzagueante de un extremo a otro, en especial, en lo relacionado con la forma

de lista, forma de voto y fórmula de adjudicación de escaños. Por ello, el arreglo institucional, respecto de las reglas formales de juego, es preponderante en todo sistema político, de allí que una reforma a una norma o procedimiento puede restringir, condicionar y favorecer el comportamiento de los actores cualificando la representación o participación política.

Es importante subrayar que las exigencias de legitimidad democrática para precautelar la gobernabilidad y estabilidad ha procurado que, en América Latina, predomine el criterio de fórmulas de mayoría absoluta o mayoría relativa calificada para la elección presidencial en el ámbito nacional. Sin embargo, no sucede lo mismo tratándose del ámbito subnacional, en el que el criterio de mayoría absoluta para dignidades unipersonales es la excepción y no la regla. En este sentido, una posible reforma que establezca la condición de doble vuelta como resultado de la no obtención de mayoría absoluta debe considerar una evaluación diacrónica de los resultados electorales para medir la real eficacia de una reforma de esta magnitud.

Para ir finalizando, cabe destacar las similitudes del sistema electoral subnacional con respecto al sistema para la legislatura nacional: 1) el ámbito municipal adopta el mismo período de funciones de cuatro años para concejalías y alcaldías, al igual que para asambleístas y presidenta o presidente de la República; 2) ambos sistemas presentan la misma orientación respecto a la proporcionalidad: utilizan igual fórmula electoral para la adjudicación de escaños (Webster) y están organizados sobre todo mediante circunscripciones pequeñas (menos de cinco escaños); y 3) las reglas para la postulación de candidaturas rigen para el ámbito nacional como local, es decir, presentan las mismas condiciones de paridad y cumplimiento de la cuota de jóvenes en la conformación de listas pluripersonales.

Por último, una de las principales características diferenciadoras del sistema electoral nacional con el local es la no simultaneidad de ambos tipos de elecciones. Particularidad que se afianza como consecuencia del proceso de descentralización que acentuó el carácter autónomo de los gobiernos locales. Esto tiene un efecto directo en la eficacia del control de la ciudadanía sobre sus representantes, contribuyendo al mejoramiento en la calidad de la democracia.

## 6. Referencias bibliográficas

- Albaine, L. (2014). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos*, n.º 52, pp. 145-162. <https://bit.ly/3NPSreS>
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93(3), pp. 609-624. <https://bit.ly/3VPrgrmn>
- Bowler, S., & Donovan, T. (2008). Election Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA. En A. Blais (ed.), *To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford University Press (pp. 90-111), 238 p.
- Burbano, F. (2014). *La Revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Flacso-Sede Ecuador.
- Cisneros, F. (2013, octubre-diciembre). De votos a escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano. *Democracias*, 1(1), pp. 3-35. <https://bit.ly/3pbeDFU>
- Dahlerup, D. (2006). Introduction. En D. Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, (pp. 1-29). Routledge.
- Duverger, M. (2003). Duverger´s law: Forty years later. *Electoral laws and their political consequences*. Agaton Press, Inc.
- \_\_\_\_\_ (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, (pp. 37-76). Ariel.
- Freidenberg, F. (2020). Electoral Reform and Women Political Representation in Latin America. En G. Provost & H. Vaden (eds.), *The Encyclopedia of Latin American Politics*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010). *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)*. Ágora Democrática, NIMD, International IDEA.
- \_\_\_\_\_ (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos Cidob, América Latina n.º 24. Cidob.
- Freidenberg, F., y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas, B. Muñoz y M. Vidaurri (eds.), *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*. Organización de los Estados Americanos.
- Freidenberg, F., y Lajas, S. (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*, (pp. 73-103). Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Flacso-Sede Ecuador.
- Garzón, K., y Cahuasquí, S. (2022). Democracia paritaria en Ecuador: un análisis de los efectos del sistema electoral en las elecciones de 2021. *Democracias*, n.º 10, pp. 11-41. <https://bit.ly/3M4DHY9>
- \_\_\_\_\_ (2021). Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020. *Estado & comunes*, 1(12), pp. 17-36. <https://bit.ly/3Bbeghf>
- Gilas, K. (2018). En contra de las listas abiertas. Sobre la inutilidad de mecanismos de voto personalizado. Seminario Internacional *Las reformas políticas a la representación en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Organización de Estados Americanos.

- Hinojoza, M., y Vásquez, L. (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. UNAM.
- Jacobs, K., & Leyenaar, M. (2011). A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 495-513. <https://bit.ly/3HKVMb5>
- Jones, M. (2009). La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: Diagnóstico, Buenas prácticas y propuestas de reforma. En H. Brown (ed.), *Reformas Electorales en Panamá. Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones*, (pp. 275-375). PNUD y Tribunal Electoral.
- Katz, R. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En M. Gallagher & P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, (pp. 57-76). Oxford University Press.
- Krook, M. (2014). *Más allá de las cuotas electorales: estrategias para promover más mujeres en la política*. Conferencia Inaugural del Foro Internacional Mujeres, Política, Democracia “Rompiendo los techos de cristal en América Latina”. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Krook, M., & Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62(1), pp. 2-20. <https://bit.ly/3HLFwq5>
- Lijphart, A. (1995). *Electoral System and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*. CEC.
- Monroe, B. (1994). Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity. *Electoral Studies*, 13(2), pp. 132-149. 10.1016/0261-3794(94)90031-0
- Molina, J. (2007). Sistemas electorales subnacionales. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (pp. 334-370). Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2000). Circunscripciones electorales. *Diccionario electoral*, (t. I, pp. 165-169). Capel.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Instituto de la Democracia.
- \_\_\_\_\_. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. En A. Lijphart & G. Bernard (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, (pp. 217-229). Praeger.
- Ortiz, R. (2012). *Sistema político y sistema electoral en Ecuador*. Instituto de la Democracia.
- Pachano, S. (2007). Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador. En R. Roncagliolo y C. Meléndez (eds.), *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, (pp. 161-212). International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia.
- Rahat, G. (2011). The Politics of Electoral Reform: The State of Research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), pp. 523-543. <https://bit.ly/3B5B7Lq>
- Sartori, G. (2012). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Taagepera, R., & Grofman, B. (2003). Mapping the Indices of Seats-votes Disproportionality and Inter-election Volatility. *Party Politics*, 9(6), pp. 659-677. <https://bit.ly/3M7wwuC>

Taagepera, R., & Shugart, M. (1989). *Seats and Votes: The Effects of Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.

## Normativa y documentos oficiales

Consejo Nacional Electoral [CNE] (2022). *Distributivos de electores*. <https://bit.ly/42vZs8M>

\_\_\_\_\_ (2022). Resolución PLE-CNE-1-19-8-2022. Secretaría General.

\_\_\_\_\_ (2018). Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018. Secretaría General.

\_\_\_\_\_ (2017). Resolución PLE-CNE-1-19-4-2017. Secretaría General.

\_\_\_\_\_ (2016). Resolución PLE-CNE-2-4-2-2016. Secretaría General.

\_\_\_\_\_ (2016). *Atlas Electoral del Ecuador 2009-2014*. <https://bit.ly/3nCjLTh>

\_\_\_\_\_ (2015). Resolución PLE-CNE-10-7-8-2015. Secretaría General.

\_\_\_\_\_ (2013). Resolución PLE-CNE-17-10-2013. Secretaría General.

Código Orgánico de Organización Territorial [Cootad] (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial*. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 303.

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

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2021). *Proyecciones a nivel provincial por área urbano-rural*. <https://bit.ly/3VHAssS>

\_\_\_\_\_ (2010). *Censo de Población y Vivienda*. INEC.

Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (2015). *Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos*. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 520.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia (2009). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia*. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 578.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia (2020). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia*. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134.



# Propuesta metodológica para la medición del índice de democracia electoral plebiscitaria basada en el proyecto Varieties of Democracy

## *Methodological proposal for the measurement of the plebiscitary electoral democracy index based on the Varieties of Democracy Project*

Ana Marcela Paredes Encalada

Estudiante del doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global en la Escuela de Doctorado “Studii Salamantini” de la Universidad de Salamanca, España

Correo: ampe14@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7595-8756>

*Recibido: 11-noviembre-2022 . Aceptado: 22-febrero-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

### Resumen

Este artículo propone que el índice de componentes participativos de la democracia directa se incluya en la medición de democracia electoral plebiscitaria del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem), el cual asigna el índice de poliarquía aditiva a la mitad de la medición, en tanto que la otra mitad a cinco índices: elecciones limpias, libertad de expresión, asociación, poliarquía multiplicativa y porcentaje de población con sufragio. En tal sentido, se propone el concepto, los atributos y componentes de un sexto elemento: el índice de componentes participativos. Se sostiene que incluir evaluaciones de ejercicios de democracia directa (plebiscito, consulta popular) permitirían que la democracia electoral se revalorice. Sobre la consideración de que la variable elecciones es la piedra angular de cualquier democracia representativa, esta propuesta brindaría una metodología fiable, neutral e imparcial.

**Palabras clave:** índice de democracia electoral plebiscitaria, Varieties of Democracy, democracia representativa, índice de componentes participativos.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 79-102.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.327](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.327)



## Abstract

This paper proposes that the index of participatory components of direct democracy be included in the Varieties of Democracy (V-Dem) project to measure plebiscitary electoral democracy. In the V-Dem project, half of the measurement correspond to the additive polyarchy index and the other half to five indices: fair elections, freedom of expression, association, multiplicative polyarchy and percentage of the population with suffrage. This study proposes the concept, attributes, and components of a sixth element: the index of participatory components. Arguably, including assessments of direct democracy exercises (plebiscite, referendum) would allow electoral democracy to be revalued. Considering that the elections variable is the cornerstone of any representative democracy, this proposal could provide a reliable, neutral, and impartial methodology.

**Keywords:** index of plebiscite electoral democracy, Varieties of Democracy, representative democracy, index of participatory components, participatory components index.

## 1. Introducción

El ámbito electoral es una de las dimensiones que se puede medir entre todos los elementos que aportan a la calidad democrática en un país. Las mediciones de lo electoral no siempre cumplen su objetivo y existen críticas respecto a las limitaciones de los instrumentos de evaluación, lo que amerita un complemento metodológico, fundamentación politológica y comprensión de la realidad política (Murillo y Osorio, 2007). Una medición de este tipo debe ser fundamentada desde lo teórico, evidenciar solidez en lo empírico e incluir componentes estructurales, institucionales y cognitivos que permitan comprender las dinámicas democráticas de un país (Llamazares, 1995).

Es ambicioso pensar que solo un índice sea capaz de medir los diferentes elementos del universo democrático, teniendo en cuenta que en América Latina los ciclos ideológicos y políticos son recurrentes. De hecho, la “tercera ola de democratización” en la región parece tener fin (Montes, 2018), lo que lleva a repensar en el origen, desarrollo y desenvolvimiento de las crisis democráticas a partir de métodos que puedan medirlas y compararlas entre sí. Con el afán de superar sesgos y generalizaciones en dichas mediciones, este artículo propone la complementariedad de un índice participativo de la democracia directa y electoral que conduzca a una democracia electoral plebiscitaria (DEP).

Por ende, el presente artículo tiene por objetivo aportar con una propuesta metodológica de medición a la calidad democrática electoral basada en los índices planteados por V-Dem, agregando el índice de componentes participativos y otorgando nuevos pesos diferenciados en la propuesta. Esta iniciativa metodológica parte de un marco teórico que sustenta la posibilidad de incluir elementos de la democracia directa en la medición de la democracia electoral, partiendo que las democracias actuales contemplan mecanismos de participación como los

plebiscitos, referéndums, consultas populares y, en general, iniciativas promovidas desde la ciudadanía o el Gobierno que superan el llamado a elecciones periódicas.

En segundo lugar, se desagrega la fórmula establecida por V-Dem para medir a la democracia electoral y, mediante una encuesta realizada a 127 expertos que pertenecen a las distintas asociaciones de ciencia política en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, México y Uruguay, se determinó, de modo matemático, la aplicación equitativa para cada uno de los componentes de la DEP. En orden lógico se proponen los conceptos, determinan los atributos y agregan los componentes según los pesos señalados por los especialistas. Se tiene autorización para publicar los resultados de la encuesta conforme al consentimiento informado suscrito, pero se respeta el anonimato y confidencialidad de los datos personales de los expertos.

Este nuevo índice constituye un aporte teórico y metodológico que permite evaluar el ámbito electoral, incluyendo la medición de mecanismos de democracia directa que inciden en mejores garantías para la democracia electoral, con un enfoque más claro, que no se limita a las iniciativas gubernamentales delegativas, sino también a la posibilidad de decisión e incidencia política desde la ciudadanía (O'Donnell, 1993). Por último, se aplica la nueva medición al caso ecuatoriano y se concluye con la pertinencia de incluir esta propuesta en el actual índice del V-Dem.

## 2. De la democracia electoral a la DEP

Las elecciones son la base de la democracia en el momento en que se conducen con integridad y permiten a la ciudadanía tener voz en cómo y por quién serán gobernados (Kofi Annan Foundation, 2018, p. 1). La democracia electoral es un sistema político en el que el poder es ejercido por las personas por medio del voto en elecciones libres y justas, con el que se tiene la oportunidad de elegir a los representantes mediante sufragio universal y secreto. Los resultados de las elecciones son respetados y aceptados por los actores políticos que confían en los organismos de gestión electoral (OGE).

La democracia electoral se basa en el principio de que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en la toma de decisiones políticas y elecciones de sus gobernantes. Cada ciudadano tiene el derecho a un voto igual y la voluntad de la mayoría debe ser respetada. La democracia electoral está presente en todos los índices de democracia que propone el sistema V-Dem y aunque es el requisito *sine qua non* para hablar de un mínimo de democracia, presenta algunas limitaciones y críticas. El índice de democracia electoral (IDE) no se centra lo suficiente en la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Bajo estas preocupaciones, son varios los autores que incluyen los elementos participativos en la democracia electoral (Anduiza *et al.*, 2008; Peruzzotti, 2012; Altman, 2013b; Balderacchi, 2016) con elementos reales para caracterizarla (Córdova, 2006).

Hay mucho por investigar, es indispensable llegar a conclusiones fiables respecto a la relación entre democracia representativa y directa (Qvortrup, 2018, p. 208). La democracia moderna es susceptible a modificaciones a favor de la

autonomía de la sociedad civil y los derechos ciudadanos (Vidal, 2010), reto continuo respecto a sus implicaciones y conceptos mínimos. Sea cual sea la forma que adopte, “[...] la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser la democracia de nuestros predecesores” (Dahl, 1971, p. 14), máxima que plantea la necesidad de repensar su alcance, contenido y legitimidad, dejando un espacio abierto para reformular el *statu quo* democrático actual.

Para Altman (2013) es necesario incorporar el enfoque participativo en el índice de democracia representativa. Desde su perspectiva, los investigadores omiten dos premisas que son la base de las democracias contemporáneas: que las personas son capaces de percibir sus propias necesidades de manera individual o grupal y que estos son los únicos jueces de sus necesidades. Reconoce que la mayoría de definiciones de democracia pierden de vista un componente crucial, como es la toma de decisiones populares directas, por eso, propone la incorporación de la dimensión ciudadana para medir la democracia representativa. Su propuesta incluye la participación, contestación y dimensión ciudadana como elementos capaces de transformar el destino político.

En esa línea, este artículo propone incluir a los mecanismos de democracia directa para medir la democracia electoral, dada su relación complementaria. Se busca probar que, a mayor incidencia de mecanismos de democracia directa, mejor garantía de la democracia electoral. Estos mecanismos son considerados como:

[...] herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y, por lo tanto, fomentar la delegación [...] Los instrumentos, además, pueden ser proactivos o reactivos (es decir, pueden promover la aprobación de leyes o reformas constitucionales o derogar las existentes) (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2008, p. 13 y p. 46).

La propuesta de V-Dem no considera obligatorio que para que exista una democracia electoral deban intervenir mecanismos de democracia directa. No obstante, abrir el espacio para reconocer la valía de la intervención ciudadana mediante el voto popular es reconocer elementos que, independientemente de la institucionalidad, aportan al ejercicio ciudadano de control permanente que no depende solo del llamado a elecciones cada cierto tiempo (Altman, 2013). En la misma línea, Peruzzotti (2012) propone trascender la forma convencional de abordar el rol de los ciudadanos en la rendición de cuentas, que fue modelada alrededor del acto de delegación electoral, proponiendo su reconceptualización y que deje espacio a otros mecanismos de control ciudadano más allá del acto de votar.

Las elecciones permiten a los ciudadanos participar y decidir respecto a sus opciones de representación, ejercicio que, dependiendo de la Constitución, puede desarrollarse cada cuatro o seis años. Este hecho es necesario en las democracias, pero no lo suficiente. Para Rousseau (1985) se trata de un acto de soberanía, un derecho que nadie puede quitar. Su propuesta trasciende la representación

e incluye la necesidad de opinar, proponer, dividir y discutir que el gobierno se reserva solo para sus miembros.

Bajo este enfoque rousseauiano, es necesaria la participación política permanente y la oposición con teorías elitistas de la democracia que ayuden a “permear el conjunto de las instituciones públicas y privadas y todas las relaciones sociales” (Vergara, 2012, p. 50). Es necesario verificar la opinión ciudadana respecto a los asuntos de interés social y la cultura de participación que generan confianza en el sistema. Estos elementos de valor transforman el escenario democrático y su calidad, por ende, “un exceso de confianza crédula plantea riesgos graves y hasta ahora no reconocidos en un mundo lleno de seductores demagogos que juegan con nuestras inseguridades” (Norris, 2022, p. 17).

En el mismo sentido, O’Donnell (1993) previene, respecto a los excesos autoritarios que pueden surgir si no se garantiza la igualdad ciudadana, un aumento de las democracias delegativas con responsabilidad horizontal débil y ciudadanía de baja intensidad. La idea de que la ciudadanía delegue la toma de decisiones se refiere a la capacidad directa de decisión como elemento que permite el desenvolvimiento de la DEP. Esta propuesta enfatiza en la necesidad de incluir la dimensión participativa/plebiscitaria de la democracia electoral; no hacerlo omitiría un enfoque sustancial del ámbito electoral.

Por ende, se propone vincular las formas de participación ciudadana e incidencia del voto popular directo —capaz de influenciar en cambios constitucionales mediante plebiscitos y referéndums— por considerarlo trascendental en la DEP, pues remitirse solo a las elecciones convocadas por organismos del Estado contiene un enfoque institucionalizado importante y decisivo. No se puede dejar de lado aquel enfoque que, partiendo de la voluntad popular, puede aportar a la calidad democrática. Esta calidad se garantiza con la participación ciudadana pendiente de la *rés pública*, que se refiere al compromiso ciudadano para encontrar alternativas de control permanente del avance o retroceso del Estado de derecho.

Hoy en día, son varias las iniciativas que monitorean las diferentes formas de ejercer la democracia directa, tales como People2Power, Centre for Research on Direct Democracy (C2D), entre otros. Suiza encabeza la lista de países con el mayor número de elecciones por año, entre ellas las iniciativas populares<sup>1</sup> y referéndums vinculantes<sup>2</sup> cada tres meses como mecanismos de participación (infoLibre, 2013). Estas votaciones trascienden a las elecciones de Gobierno cada cuatro años y suponen un medio de control de los ciudadanos hacia sus representantes (Sáenz, 2016, p. 100).

---

1 Los ciudadanos suizos pueden solicitar que se revisen y modifiquen artículos de la Constitución mediante un proyecto de ley que, en caso de aprobarse, formaría parte de la Carta Magna. Este mecanismo se activa con la recolección de 100 000 firmas en un tiempo de dieciocho meses. Verificadas las firmas, el Consejo Federal y las dos Cámaras del Parlamento debaten la pertinencia del texto que puede ser sometido a votación ciudadana.

2 Petición que lleva a cabo un mínimo de 50 000 personas para someter a votación popular una medida o ley que el Parlamento haya adoptado. Ello debe hacerse en un plazo de noventa días. El plebiscito no es una herramienta del Gobierno, sino, de los ciudadanos para vetar una ley que no consideren adecuada.

El debate en torno a la necesidad de consultar y refrendar las decisiones propicia cambios positivos en la cultura participativa, entre ellas, mayor compromiso con la política y toma de decisiones, posibilidad de equilibrar las élites de poder y transformar la democracia delegativa en participativa. No obstante, los críticos sostienen que la constante participación puede derivar en cansancio y apatía política (Prud'homme, 1997). Otras disfuncionalidades que el referéndum conlleva los ha señalado Stephen Tierney (citado por Sáenz, 2016, p. 4) en el siguiente orden: 1) control del proceso ejercido por unas élites y posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*); 2) tendencia a prejuicios en lugar de forjar opiniones mediante la deliberación (*the deliberation deficit*); y 3) los referéndums consolidan a las mayorías sin tener en cuenta las minorías e intereses individuales (*the majoritarian danger*).

En la perspectiva de Altman (2013a), la democracia directa cura las enfermedades que enfrentan las democracias representativas: desafección cívica, alienación y poca confianza en el Gobierno. De manera contraria, Anduiza *et al.* (2008) estiman que el nivel de éxito de estas prácticas democráticas no son una cura, más bien, dependen de su dimensión procesal. Para Balderacchi, los mecanismos participativos son ineficaces, están sujetos a la manipulación de las élites gobernantes y son desatendidos por la mayoría de la población, lo que, “[...] lejos de promover avances democráticos, es probable que la transferencia de funciones de instituciones representativas a participativas haga que los regímenes políticos existentes se alejen del tipo ideal de democracia dahliana” (Balderacchi, 2016, p. 166).

Tras este recorrido es necesario conceptualizar a la DEP como aquella que incorpora la posibilidad consultiva ciudadana más allá del mínimo requerido electoral que se utiliza para elegir a los representantes. Trascender de lo electoral a lo plebiscitario<sup>3</sup> (ámbito en el que se incluyen iniciativas participativas de consulta popular, referéndum y plebiscito, dependiendo de las distintas constituciones y sus contextos) amplía e incluye características que aportan en la legitimidad del accionar político y permiten tener una visión más acertada del desarrollo democrático electoral plebiscitario en las democracias contemporáneas.

Tomando en consideración la valía del sistema V-Dem, el índice propuesto agrupa el IDE con el índice de voto popular directo, también producido por el sistema, que incluye los procesos institucionalizados de consulta ciudadana mediante el sufragio universal. La intencionalidad de este índice es medir las consultas, referendos y plebiscitos, excluyendo las revocatorias, asambleas deliberativas o escenarios en los que el voto no es secreto o el ámbito de competencia está restringido (Altman, 2021). Es decir, se busca medir las iniciativas de democracia directa sometidas a voto universal, que es la razón por la que se sugiere su inclusión en la medición del IDE bajo la denominación de índice de democracia electoral plebiscitaria (IDEP).

3 Plebiscito: del latín *plebiscitum*, definición en la que *plebi* significa “plebe, plebeyos, pueblo” y *scitum* “tener en cuenta, decidir”. Esto implica la manifestación de la voluntad general o popular, de forma no vinculante, pero de carácter facultativo, para legitimar una acción política de soberanía o transformación de un Estado.

La DEP puede ser un mecanismo para ampliar la participación y promover una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, presenta desafíos, como la necesidad de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a la información para tomar decisiones informadas y que las minorías no sean ignoradas en el proceso de elección de opciones. Considerando estos factores, hay autores que sostienen la necesidad de incluir mecanismos de democracia directa para valorar la democracia electoral, haciendo énfasis en la necesidad de institucionalizar iniciativas que se ha utilizado con más frecuencia en el mundo y la región latinoamericana. Sugieren que la democracia directa tiene un efecto prevalente a largo plazo en la participación electoral (Stadelmann-Steffen & Freitag, 2010). En la misma línea, autores como Grynawski (2015) consideran necesario consultar de manera directa, sino califican como de “única posibilidad legítima”, en el momento en que los temas tienen que ver, por ejemplo, con soberanía o identidad nacional.

## 2.1. Medición de la DEP

La conceptualización de la que parte un sistema de medición se enfrenta al reto de establecer una taxonomía que cuente con acuerdos mínimos en los que no existe un estándar universal, ya que sus elementos tienen matices diferentes para su aplicación (Munck y Verkuilen, 2002). La necesidad de ponerle un adjetivo a la democracia es un ejercicio de doble vía que dista entre lo que se debe y no se debe incluir en el análisis. No obstante, la democracia electoral es entendida en este artículo a partir de lo siguiente: “La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos” (Schmitter & Lynn, 1991, p. 40).

Se excluye de esta idea la valoración que el sistema V-Dem otorga a la democracia liberal, concebida como el sistema que se caracteriza no solo por la presencia de elecciones libres, justas y periódicas, soberanía popular y reglas de mayorías, sino también por la protección a las minorías (Rivas, García y Bohigues, 2022), ya que sus componentes implican otras reflexiones que no se relacionan de forma directa con el ámbito electoral. Si bien aporta con la característica de pluralidad garantista y transformadora, en la práctica hay elementos inconexos que demandan acciones urgentes y que, partiendo de sus principios, encuentra vías idóneas para un mayor empoderamiento ciudadano que garantice el Estado de derecho.

Tampoco se incluirán características de la democracia deliberativa, entendida como la forma, proceso y paradigma por el que la ciudadanía debe movilizarse (Silva, 2017), ya que los elementos de base se encuentran en los índices de democracia participativa, elecciones limpias e índice de asociación, que es lo asimilable a la representatividad en una democracia electoral. En tal sentido, la propuesta de democracia igualitaria no es objetivo de análisis en la presente investigación para así aislar las hojas del árbol conceptual (Munck y Verkuilen, 2002). Pese a

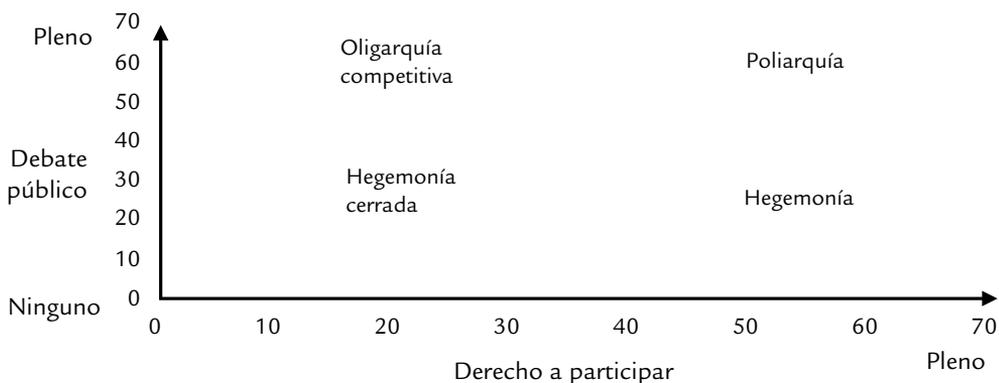
su relevancia, su inclusión afectaría a las evaluaciones de la calidad democrática entre los regímenes organizados de modo distinto por la dependencia de su impacto con las reglas procedimentales, los fines, contenidos, logros y resultados alcanzados (Maldonado, 2016).

Un acuerdo mínimo para medir la democracia electoral parte de la idea de Dahl (2002), quien advirtió sobre la dificultad para encontrar palabras comunes que no arrastren una pesada carga de ambigüedad y excesiva significación. De hecho, hay quienes se resisten a aceptar el término “poliarquía” como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia —como sistema ideal— y los convenios institucionales —que deben verse como una aproximación imperfecta al ideal—. De acuerdo con el gráfico 1, el vórtice contrario a la poliarquía, la hegemonía, es la acepción que otorga Dahl a lo que puede considerarse como jerárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritario, totalitario.

Las interrelaciones que se pueden producir entre las coordenadas cartesianas que combinan debate público (eje x) y derecho a participar (eje y) son el punto de partida en la propuesta de V-Dem. De allí que, si el afán es encontrar la relación e interpretar los conceptos que lo sustentan, incorporar elementos participativos en la relación poliárquica aportará a la aplicación e interpretación de resultados. Incluir el componente participativo a un índice tan complejo y bien parametrizado es complemento al modelo de democracia electoral. Esto requiere de enfoques participativos para su óptimo cumplimiento en respuesta a lo que desde algunas perspectivas se considera como “modelo en crisis”, que pueden ser el antídoto de incluir a instituciones participativas que amplíen la intervención de la ciudadanía mediante referendos u otros mecanismos como las asambleas ciudadanas sorteadas que a veces funcionan bien y otras veces no (Welp, 2022).

Gráfico 1

Condiciones que hacen posible la existencia y desarrollo de un sistema democrático



Fuente: Dahl (1989).

### 3. Propuesta de medición y taxonomía

Los retos que enfrenta la construcción de un índice son: 1) conceptualización, atributos y lógica de organización; 2) medición, indicadores y niveles de medición; y 3) agregación: niveles y reglas de agregación (Munck y Verkuilen, 2002). El esquema conceptual propuesto reconoce que los caminos para medir la democracia han sido variados mediante índices que permiten conocer de manera general el desenvolvimiento de la democracia a escala mundial. Cuantificar los avances en la calidad democrática es acercarse a un panorama con escalas y valores, en números y datos. El reto consiste en no descuidar aquellos aspectos cualitativos que sustentan las cifras: “Pensar antes de contar; y, también, usar la lógica al pensar” para no caer en la cuantificación de la disciplina, según Sartori (2005, p. 13). El manejo de los datos y su valor da lugar a nuevas maneras de interpretación. Es un reto permanente dar un sustento cualitativo a la serie de información cuantitativa.

Koenig-Archibugi (2020) es crítico con el tratamiento del *demos*<sup>4</sup> de ciertos sistemas de medición, entre ellos V-Dem, considerando que tanto este como otros proyectos similares pueden fortalecerse con la inclusión de indicadores adicionales, centrados en el problema del *demos*, que superen reglas coloniales en la definición de diferentes teorías políticas utilizadas en la medición. A su criterio, el sistema V-Dem parece privilegiar una posición del tipo schumpeteriano (lo electoral), en lugar de permitir a los usuarios elegir enfoques alternativos para definir el *demos*. El reto de los sistemas de medición radica en la imparcialidad y objetividad en el manejo de la información (Alcántara y Paredes, 2020), sin caer en la cuantificación de contextos y puntos de partida diferentes. Centrarse en la especificidad de la calidad democrática electoral no es una tarea menor. Según Pachano (2021), son varios los factores que dificultan esta tarea, entre ellas:

- El carácter incipiente y tentativo de la construcción conceptual de democracia, que conlleva a que bajo la calificación de “calidad de la democracia” se cobijen múltiples perspectivas, sin partir de una única conceptualización.
- La conceptualización de “calidad” evidencia un vacío en su alcance.
- Las perspectivas cuantitativas son insuficientes, la riqueza cualitativa es necesaria para su abordaje y combinación.
- Es necesario identificar subtipos de dimensiones en el estudio de la calidad de la democracia que permita un diálogo en el que confluya lo general y sus especificidades.
- Los estudios sobre calidad democrática presentan sus resultados sin explorar las posibles causales.
- La profundización externa de las dimensiones, sin escharbar en aspectos más concretos, es determinante en la determinación de la “calidad”.

4 O pueblo, que viene de la descomposición de la palabra griega democracia (δημοκρατία), definición en la que *demos* (δῆμος) es la gente, los comunes y, *kratos* (κράτος) el poder, las reglas (Koenig-Archibugi, 2020).

En este artículo se identifican los atributos de la dimensión electoral de V-Dem y se propone la inclusión de un elemento clave: los mecanismos de democracia directa señaladas en el índice de componentes participativos que, para V-Dem, forma parte de los elementos de otro índice. V-Dem caracteriza a la democracia electoral como un sistema político en el que los líderes son elegidos bajo el derecho de voto universal, en elecciones libres y justas, en tanto que las libertades de asociación y expresión están garantizadas.

De manera desagregada, los componentes del IDE de V-Dem son: 1) líderes políticos electos: elecciones universales para elegir a presidentes del Ejecutivo y Legislativo; 2) derechos de voto universal: ciudadanos adultos tienen el derecho legal a votar en las elecciones; 3) elecciones libres y justas: sin violencia electoral, fraude, intimidación gubernamental, irregularidades y compra de votos; 4) libertad de asociación: partidos y organizaciones de la sociedad civil pueden formarse y operar de forma libre; y 5) libertad de expresión: las personas exteriorizan sus opiniones y los medios de comunicación presentan diferentes perspectivas políticas. El resultado que más se aproxime a 1,0 da cuenta de que se han cumplido con estos principios de una democracia electoral de calidad.

El sistema V-Dem emplea diferentes formas para calcular a la democracia: liberal, participativa, deliberativa e igualitaria. Todos los casos incluyen el índice de democracia electoral. Partiendo del enfoque dahlinista, lo que mide V-Dem, con su propuesta de índice de democracia electoral, es la poliarquía aditiva sumada a los índices de elecciones limpias, libertad de expresión, asociación, poliarquía multiplicativa y porcentaje de población con sufragio. Esta medición, por lo general, recopila datos de cinco expertos por observación de país y año, utilizando un grupo de más de 3700 personas expertas, quienes emiten juicios sobre diferentes conceptos y casos. Estas personas especialistas provienen de casi todos los países del mundo, lo que permite recabar diversas opiniones (Marquardt, 2023).

El V-Dem cuenta con varias bases conceptuales que, reflejadas en índices separados que resultan de la agregación de 470 indicadores, pueden utilizarse de modo discrecional (Koenig-Archibugi, 2020). Las variables de sus índices, las consultas en escalas ordinales o de intervalos y la confianza de sus respuestas con diferentes métodos estadísticos hacen del V-Dem un sistema completo. A diferencia de otros, V-Dem permite combinar sus bases de datos, según el uso que cada investigador requiera, demostrando que la democracia no es unívoca y que su significado está en constante evolución y cambiará a partir de cómo se hagan las reflexiones (Guachetá, 2020).

#### 4. Metodología

Considerando la importancia que juega el peso de cada uno de los elementos de la fórmula para medir DEP, se realizó una encuesta a 126 personas expertas temáticas a escala regional, que coincidieron en determinar y asignar con igual peso a cada uno de los componentes de la fórmula. Es decir, en un proceso eleccionario, el llamado a consulta popular es igual de importante que la convocatoria a elecciones generales, así como las elecciones limpias y la libertad de elección y asociación, según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Asignación de pesos determinada por la encuesta

Componentes <sup>5</sup>	Peso
Elecciones limpias	0,2
Libertad de expresión y fuentes alternativas de información	0,2
Libertad de asociación	0,2
Población con sufragio	0,2
Mecanismos de participación directa (nuevo componente)	0,2
<b>Total</b>	<b>1,0</b>

Fuente: elaboración propia de la autora (2022).

La asignación de pesos de cada componente fue consultada entre personas expertas regionales, quienes respondieron acorde con las cifras presentadas, corroborando la importancia equitativa de cada componente e incorporando el elemento plebiscitario de manera incuestionable. En el anexo 1 constan los resultados. Así, la DEP es una variable que contiene seis componentes claves: elecciones limpias, libertad de expresión y fuentes alternativas de información, libertad de asociación, poliarquía aditiva (que es la suma de sus componentes), población con sufragio y mecanismos de participación directa.

La aplicación de esta metodología prevé un análisis que vincule lo cuantitativo con lo cualitativo, sustentado en el desarrollo de mecanismos de democracia directa en los países en los que se aplique. Si bien, el sistema está basado en fuentes cuantitativas, es necesario estudiar el contexto y sus posibles repercusiones en las variaciones de los dos índices. No necesariamente a mayores procesos de

5 Después de aplicar encuestas piloto para verificar la idoneidad de preguntas y respuestas, se evidenció que los conceptos de poliarquía aditiva y poliarquía multiplicativa requerían de una conceptualización previa que impedía partir de un concepto común y asignar un valor a estos elementos. Dentro del sistema V-Dem, dichos conceptos, basados en la teoría de Dahl, consideran los elementos vinculados al ámbito electivo de índice de elecciones limpias, índice de funcionarios electos, índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información, índice de libertad de asociación y porcentaje de población con sufragio. En resumen, los conceptos que incluyen la poliarquía aditiva sí fueron consultados y valorados. En el segundo caso, la poliarquía multiplicativa deviene de la multiplicación de los elementos que integran el índice.

democracia directa se incrementa la democracia electoral, lo que convierte en necesario su análisis, que trascienda lo cuantitativo y considere los elementos cualitativos del país en el que se aplique la metodología.

#### 4.1. Agregación propuesta

Tal como se mencionó con anterioridad, en los principios que rigen la metodología V-Dem no hay consenso sobre lo que significa la democracia, en general (Coppedge *et al.*, 2022). En su afán por caracterizar los diferentes matices de las democracias en el mundo, V-Dem propone cinco índices de democracia para medirlas: electoral,<sup>6</sup> liberal,<sup>7</sup> participativa,<sup>8</sup> deliberativa<sup>9</sup> e igualitaria,<sup>10</sup> que se basan en diferentes fuentes y acepciones. De todos los índices, el de democracia electoral está incluido en todos los demás, que, bajo su conceptualización, es el requisito de base para evaluar las variables adicionales. Esta propuesta de investigación agrega los indicadores de participación electoral del índice de componente participativo (no del de democracia participativa) al índice de democracia electoral.

Al tratarse de un proyecto cuyo valor fundamental es la transparencia, V-Dem explica la importancia que otorga a cada uno de los 470 indicadores únicos en el conjunto de datos: 363 indicadores codificados desde 1900 hasta el presente y 260 codificados desde 1789 hasta 1900 (es decir, un número de ellos está codificados para el período en su conjunto). Estos últimos son exclusivos de la recopilación de datos históricos V-Dem (que abarcan unas 91 entidades políticas y la serie temporal modal 1789-1920) (Coppedge *et al.*, 2022). Sin embargo, reconocen que algunos indicadores y componentes son más importantes para garantizar el nivel de democracia de una entidad política que otros, aunque los parámetros de ponderación dependen del modelo de democracia de cada uno.

6 **Índice de democracia electoral:** el principio electoral de la democracia encarna el valor central de hacer que los gobernantes respondan a los ciudadanos mediante elecciones periódicas, tal como refleja el concepto de poliarquía de Dahl (1971, 1989). El componente electoral es fundamental para las otras medidas de democracia ya que, sin elecciones no hay un sentido democrático (Coppedge *et al.*, 2022).

7 **Índice de democracia liberal:** el principio liberal de la democracia encarna el valor intrínseco de proteger los derechos individuales y de las minorías contra una potencial “tiranía de la mayoría” y la represión estatal. Este principio se logra por medio de libertades civiles protegidas de manera constitucional, un sólido Estado de derecho y controles y equilibrios eficaces que limiten el uso del Poder Ejecutivo (*Ibid.*).

8 **Índice de democracia participativa:** el principio participativo encarna los valores del gobierno directo y la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos. Si bien la participación en las elecciones cuenta con este principio, enfatiza las formas no electorales de participación política, tales como organizaciones de la sociedad civil y otros mecanismos electorales y no electorales de democracia directa que limitan el uso del poder ejecutivo (*Ibid.*).

9 **Índice de democracia deliberativa:** el principio deliberativo consagra el valor central de que las decisiones políticas en la búsqueda del bien público deben estar informadas, en un proceso caracterizado por un diálogo respetuoso y basado en la razón a todos los niveles, en lugar de llamamientos emocionales, apegos solidarios, intereses parroquiales o coerción (*Ibid.*).

10 **Índice de democracia igualitaria:** las desigualdades materiales e inmateriales inhiben el uso real de los derechos y libertades político-formales (electorales). En un sentido ideal, todos los grupos deben gozar de las mismas capacidades de *jure* y de *facto* para participar, servir en posiciones de poder político, poner cuestiones en la agenda e influir en la formulación de políticas. Las grandes desigualdades en materia de salud, educación o ingresos inhiben el ejercicio del poder político y el goce de *facto* de los derechos políticos (*Ibid.*).

En esta propuesta no se utilizan nuevas fuentes, sino que, tomando las bases del sistema se agrega el elemento participativo en la valoración electoral.

Del componente participativo, se toma el índice de voto popular directo<sup>11</sup> (*v2xdd\_dd*) cuya propuesta de medición suma los puntajes ponderados de cada tipo de voto popular estudiado (iniciativas populares  $\times 1.5$ , referendos  $\times 1.5$ , plebiscitos y referendos obligatorios) (Altman, 2021). La nueva metodología agrega este índice al electoral por las características descritas en párrafos anteriores, considerando un error no incluirlo en la democracia electoral y proponiendo la acepción de DEP. El IDE (*v2x poliarquía*) se forma tomando el promedio de, por un lado, la media ponderada de los índices que miden la libertad de asociación (*v2x frassoc espesor*), elecciones limpias (*v2x elecoff*), libertad de expresión y fuentes alternativas de información (*v2x altinf libre*), funcionarios electos (*v2x elecoff*) y sufragio (*v2x sufr*) y, por el otro, la interacción multiplicativa de cinco vías entre esos índices. Esto se encuentra a mitad de camino entre un promedio recto y una multiplicación estricta, significando el promedio de los dos. Por tanto, es un compromiso entre las dos fórmulas de agregación que permiten, ambas, la “compensación” (parcial) en un subcomponente por falta de poliarquía en los otros, pero también, castigando a los países no fuertes en un subcomponente conforme al argumento del “eslabón más débil”. La agregación se realiza a nivel de los subcomponentes de Dahl (con una excepción del componente no electoral) (Coppedge *et al.*, 2022). El índice se agrega usando esta fórmula:

### Formula 1

#### Fórmula para calcular el IDE

$$v2x\_polyarchy = .5 MPI + .5 API = .5(v2x\_elecoff * v2xel\_frefair * v2x\_frassoc\_thick * v2x\_sufr * v2x\_free\_altinf) + .5(1/8 v2x\_elecoff + 1/4 v2xel\_frefair + 1/4 v2x\_frassoc\_thick + 1/8 v2x\_sufr + 1/4 v2x\_free\_altinf)$$

Fuente: Metodología V-Dem, tomado de Coppedge *et al.* (2022).

### Formula 2

#### Fórmula para calcular el IDEP

$$v2x\_polyarchy\ (plebiscitaria) = .5 MPI + .5 API = .5(v2x\_elecoff * v2xel\_frefair * v2x\_frassoc\_thick * v2x\_sufr * v2x\_free\_altinf) + .5(1/6 v2x\_elecoff + 1/6 v2xel\_frefair + 1/6 v2x\_frassoc\_thick + 1/6 v2x\_sufr + 1/6 v2x\_free\_altinf + 1/6\ democracia\ directa)$$

Fuente: Metodología V-Dem, tomado de Coppedge *et al.* (2022). Elaboración propia de la autora (2022).

11 Se refiere aquí a un proceso institucionalizado por el cual los ciudadanos registran su elección u opinión sobre temas específicos mediante una boleta electoral. Incluye iniciativas, referendos y plebiscitos, ya que esas nociones generalmente se entienden. El término no abarca elecciones revocatorias, asambleas deliberativas o escenarios en los que la votación no es secreta o el ámbito de competencia está restringido.

Si se revisa en detalle cada una de las fórmulas, es importante enfatizar que el peso equitativo detallado en la fórmula 2 deviene de la encuesta realizada en la que todos los elementos son igual de importantes, no hay una justificación que priorice un elemento como más importante que otro. De allí la atribución de pesos iguales a cada indicador. En definitiva, la nueva fórmula fue alterada en función de las encuestas realizadas, en la que los expertos consideraron que no debe existir diferencia en los pesos de cada componente.

Tabla 2  
Índice para medir la democracia electoral (propuesta de V-Dem)

<p><b>Poliarquía multiplicativa</b> (todos los componentes multiplicados)</p>	<p><b>Elecciones limpias</b> Autonomía de los OGE / capacidad del organismo electoral / elecciones libres y justas / intimidación del gobierno electoral / elección otra violencia electoral / elección otras irregularidades en la votación / compra de votos electorales / padrón electoral</p>
	<p><b>Libertad de asociación</b> Barreras para los partidos políticos / entrada y salida de organizaciones de la sociedad civil / represión a organizaciones de la sociedad civil / elecciones multipartidos / autonomía para oposición a partidos / prohibición de partidos</p>
	<p><b>Libertad de expresión</b> Libertad de expresión académica y cultural / libertad de discusión para los hombres-mujeres / esfuerzo de censura del Gobierno-medios / acoso a periodistas / sesgo de los medios / autocensura de los medios / impresos / medios de difusión críticos / perspectivas de los medios impresos y de radiodifusión</p>
	<p><b>Población con sufragio</b> Porcentaje de población con sufragio</p>
	<p><b>Poliarquía aditiva</b> Índice de elecciones limpias / índice de funcionarios electos / índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información / índice de libertad de asociación / porcentaje de población con sufragio</p>

Fuente: www.V-Dem.net (2022). Elaboración propia de la autora (2022).

Tabla 3  
Propuesta de IDEP (iniciativa objeto de la presente investigación)

<p><b>Poliarquía multiplicativa</b> (todos los componentes multiplicados)</p>	<p><b>Elecciones limpias</b> Autonomía de los OGE / capacidad del organismo electoral / elecciones libres y justas / intimidación del gobierno electoral / elección otra violencia electoral / elección otras irregularidades en la votación / compra de votos electorales / padrón electoral</p>
	<p><b>Libertad de asociación</b> Barreras para los partidos políticos / entrada y salida de organizaciones de la sociedad civil / represión a organizaciones de la sociedad civil / elecciones multipartidos / autonomía para oposición a partidos / prohibición de partidos</p>
	<p><b>Libertad de expresión</b> Libertad de expresión académica y cultural / libertad de discusión para los hombres-mujeres / esfuerzo de censura del Gobierno-medios / acoso a periodistas / sesgo de los medios / autocensura de los medios / impresos / medios de difusión críticos / perspectivas de los medios impresos y de radiodifusión</p>
	<p><b>Población con sufragio</b> Porcentaje de población con sufragio</p>
	<p><b>Poliarquía aditiva</b> Índice de elecciones limpias / índice de funcionarios electos / índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información / índice de libertad de asociación / porcentaje de población con sufragio</p>
	<p><b>Ocurrencia del voto en mecanismo de participación directa</b> Cambios constitucionales por voto popular, iniciativas umbral administrativo, inic. umbral de aprobación, nivel de inic., inic. umbral de participación, inic. permitidas, inic. período de recopilación de firmas, inic. límite de tiempo de recopilación de firmas, inic. firmas %, inic. supermayoría, ... (<i>fórmula continúa en nota al pie</i>).<sup>12</sup></p>

Fuente: www.V-Dem.net (2022). Elaboración propia de la autora (2022).

12 Umbral administrativo del referéndum obligatorio, umbral obligatorio de aprobación del referéndum, referéndum obligatorio amenaza creíble, umbral obligatorio de participación en el referéndum, referéndum obligatorio supermayoría, ocurrencia de la inic. ciudadana este año, ocurrencia del referéndum obligatorio este año, ocurrencia del plebiscito este año, ocurrencia del referéndum este año, plebiscito umbral administrativo, umbral de aprobación del plebiscito, amenaza de crédito del plebiscito, umbral de participación del plebiscito, el plebiscito permitido, el plebiscito es supermayoría, iniciativa popular amenaza creíble, referendos umbral administrativo, umbral de aprobación de referendos, referendos umbral de participación, referendos permitidos, referendos período de recogida de firmas, firmas de referendos %, referendos supermayoría.

La agregación consiste en sintetizar en un índice los valores correspondientes a los indicadores o subíndices que en la jerarquía establecida se le subordinan. Tienen en cuenta los valores correspondientes a las mediciones realizadas a los indicadores o valores para el caso de los subíndices y peso asociado a cada uno, según corresponda. Los métodos de agregación varían, a menudo se hace una distinción entre agregación aditiva y geométrica. También hay técnicas basadas en métodos de toma de decisiones multicriterio (El Gibari, Gómez & Ruiz, 2018).

V-Dem utiliza un método de agregación aditivo con asignación diferenciada de sus pesos. La propuesta de incluir un nuevo elemento que altere los actuales pesos propuestos es un reto que se sustenta en la necesidad de incluir el componente participativo que otorgará resultados diferentes al momento de contrastar la medición. Los retos que enfrenta esta etapa del proceso están resueltos de manera parcial: la robustez de los datos agregados se cumple al tomar la información de un sistema tan pormenorizado que goza de la legitimidad de estudiosos en el tema.

Luego, asegurar la correspondencia entre la teoría de la relación entre atributos y la regla elegida (que se explica en párrafos anteriores) requiere de atributos participativos. La posibilidad de replicabilidad también está garantizada por la política de transparencia del sistema. La validez por la dimensionalidad subyacente y diferenciación, por último, es el trasfondo en este artículo (Munck y Verkuilen, 2002). Si se caracteriza a cada uno de los subcomponentes ligados al proceso electoral, la asignación y sus pesos deben tener un sustento teórico, pues una acción bien intencionada puede tener repercusiones opuestas a las planificadas si no se controla en su justa dimensión.

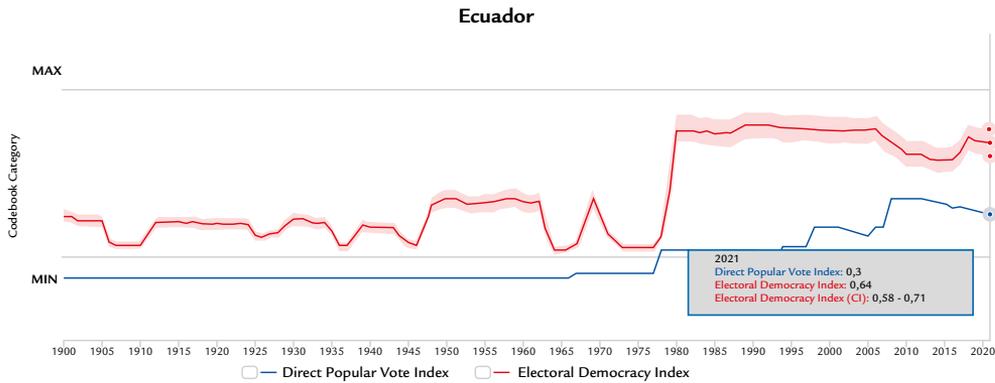
## 4.2. Desarrollo del modelo y selección

Los diferentes componentes de la fórmula obedecen a un cálculo estructurado que responde a la importancia de cada uno de estos elementos. La primera parte de la fórmula, es decir, el 50 % que representa a la poliarquía no se modificó. Sin embargo, a los seis índices restantes se les otorgó un peso gradual distribuido en partes iguales en el 50 % restante de la fórmula. La asignación de pesos cuenta con un sustento metodológico capaz de jerarquizar las prioridades que determinen la preferencia global de los componentes caracterizados por V-Dem.

## 4.3. Aplicación metodológica

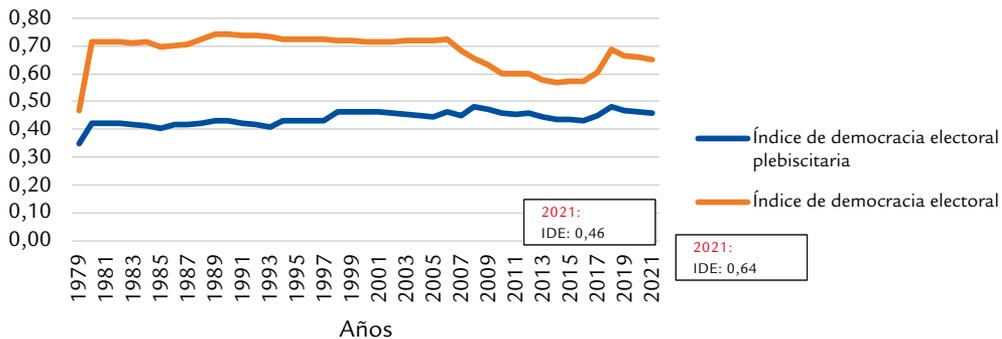
A modo de ejemplo, se aplica el nuevo sistema de medición en el caso ecuatoriano. El IDEP demuestra tener sentido tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. Su aplicación es viable en cualquier país; los resultados de su aplicación muestran (tal como se intuye en los gráficos que siguen) que el índice propuesto capta de mejor manera la democracia electoral que el IDE preexistente.

**Gráfico 2**  
Evolución del IDE e índice de voto popular directo  
(análisis diferenciado por índices independientes)



Fuente: www.V-Dem.net (2022). Consulta del 10 de noviembre de 2022.

**Gráfico 3**  
Evolución del IDEP desde el retorno a la democracia en Ecuador,  
contrastando la aplicación de los dos índices



Fuente: www.V-Dem.net (2022). Consulta del 10 de noviembre de 2022.

Se evidencia la factibilidad de incorporar el elemento de democracia directa en la medición de democracia electoral clásica propuesta por V-Dem. De manera contraintuitiva, el resultado deja ver una distancia entre los dos índices de alrededor de 0,20, existen períodos en los que la distancia ha sido mayor. De manera específica, durante 1991,1992 y 1993 no se desarrollaron procesos plebiscitarios en el país, como consta en el anexo 2, lo que apunta a un desempeño inferior

de la democracia electoral. Por el contrario, durante los períodos en los que la ciudadanía ha sido consultada esta distancia se acorta.<sup>13</sup>

El análisis general otorga una valoración inferior en el momento en que se incorpora el elemento participativo de democracia directa, es decir, pese a que Ecuador ha tenido un significativo número de consultas, en particular desde 2007 hasta 2017, la valoración de la calidad de DEP ha disminuido y no contribuye a una mejor democracia. Por otra parte, en el cálculo del IDE se sobreestimó el caso ecuatoriano, considerando solo las elecciones ordinarias, pese a que existió un sinnúmero de consultas realizadas por los Gobiernos para aprobar normas o cambios constitucionales. Allí la valoración del IDEP permite contrastar un significativo deterioro que puede atribuirse, por ejemplo, a procesos con mayor injerencia del Gobierno, menos limpios y competitivos, con un interés particular. La inclusión de mecanismos de democracia directa en la medición busca comprender aspectos cualitativos no de manera cuantitativa sino cualitativa, que permitan determinar en qué momento los procesos electorales encajan mejor en lo que sería un proceso limpio, libre y competitivo, enfatizando la calidad y no la frecuencia de elecciones.

El IDEP otorga una cifra inferior al IDE, es una medición real que invita a repensar el perfeccionamiento de la democracia directa para una mejor democracia electoral. No es posible medir los intentos fallidos de consultas populares ni existe disgresión respecto a la incidencia ciudadana en el Gobierno para su convocatoria, de allí la necesidad de continuar investigando y contrastando en otras latitudes el desarrollo de esta propuesta. Para Ramírez (2014), la vía de la democracia directa puede ser una respuesta a la repetida conflictividad del país entre 1997 y 2007.

Sin embargo, los pedidos de consulta popular obedecen a la voluntad política de las autoridades y Gobiernos de turno. Este ha sido el caso, por ejemplo, de YASunidos, colectivo que intenta motivar una consulta para detener el extractivismo en el Parque Nacional Yasuní y salvar a los pueblos en aislamiento voluntario (tagaeri y taromenane) mediante la pregunta: “¿Está usted de acuerdo en que el Gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como Bloque 43, indefinidamente en el subsuelo?”. El colectivo completó en 2013 el número de firmas requeridas (755 000 en seis meses, que corresponde al 5 % del padrón electoral) y cumplió el debido proceso para realizar la consulta (YASunidos, 2020).

Hasta septiembre de 2022 la Corte Constitucional del Ecuador emitió el dictamen favorable para realizar la consulta. Por lo expuesto, contar con un análisis más detallado de los elementos transversales a la democracia electoral, en el que se incluyan componentes plebiscitarios, sería un aporte significativo para hacer

13 Han sido catorce los plebiscitos de consulta ciudadana a lo largo de la historia de Ecuador. Dependiendo del contenido de la pregunta se determina el tipo de mecanismo a utilizar, sea consulta popular o referéndum. En 1869 con Gabriel García Moreno, en 1978 con el Triunvirato para el Retorno a la Democracia, en 1986 con León Febres Cordero, en 1994 y 1995 con Sixto Durán Ballén, en 2006 con Alfredo Palacio; en 2007, 2008, 2011 y 2017 con Rafael Correa, en 2018 con Lenin Moreno (Espinosa, 2018).

una medición más cercana a la realidad. La cantidad de plebiscitos no es sinónimo de mejor valoración de la DEP, con el ejemplo se demuestra que el actual índice de V-Dem infraestima la democracia electoral al excluir las consultas, también electorales, en la mayoría de casos conjuntamente convocados.

## 5. Conclusiones

Incluir el índice de componentes participativos de democracia directa en la medición de la democracia electoral del proyecto V-Dem encauza nuevas maneras de medir la democracia que vincule componentes electorales y plebiscitarios. Los aportes de esta propuesta invitan a la inclusión de componentes participativos de democracia directa en futuras mediciones de la democracia electoral, reconociendo su interrelación y complementariedad, con un enfoque que no categorice el elemento de democracia directa como ajeno a las jornadas electorales.

Desde lo metodológico, el sistema V-Dem permite esta recategorización y asignación de pesos, sometida a la valoración de personas expertas temáticas que aporta a la asignación técnica de cada subcomponente, jerarquizando los elementos que en mayor o menor grado inciden en la DEP. Desde lo teórico se justifica su sustento y se invita al repensamiento que demandan las democracias contemporáneas, pese que aún no existe un consenso literario alrededor de esto. La medición de la calidad democrática electoral de V-Dem es un referente en el análisis de las democracias del mundo y son varios los estudios que demuestran su efectividad. Pero, la posibilidad de incluir parámetros vinculados a la democracia directa permite repensar otros elementos valorados desde andariveles diferentes.

Lo vinculado al sufragio para elegir representantes es necesario, pero no lo suficiente para medir la participación del *demos* en procesos electorales. La omisión de mecanismos de democracia directa plebiscitaria distorsiona la valoración que propone expandir la medición de poliarquías contemporáneas. Desde la democracia plebiscitaria se prioriza la participación de la ciudadanía con mecanismos de democracia directa. Sería equivocado percibir a la democracia electoral como democracia diminutiva, ya que lo electoral es condición imprescindible para que la democracia en su dimensión axiológica (libertades) y poliárquica (procedimientos y estructura) se mantenga y progrese. En este sentido, los mecanismos de democracia directa forman parte de la valoración de sus procedimientos.

En este artículo se partió del análisis de los índices propuestos por V-Dem para una nueva interpretación. Se planteó un esquema de análisis no solo de elementos electorales, sino también plebiscitarios, cuya nueva fórmula puede contribuir a una mejor valoración de la DEP. La diferencia de las dos propuestas parte en el momento en que se consideran los mecanismos de democracia directa, medición que puede aplicarse en todos los países y resulta una versión mejorada, más cercana a la realidad de las democracias electorales plebiscitarias.

Los retos son amplios y la necesidad de acuerdos mínimos para caracterizar a la democracia en sus diferentes aspectos es el punto de inicio para identificar las demandas de una democracia cada vez más debilitada y frágil. El caso ecuatoriano

nos permite conocer el funcionamiento de la metodología y su posible perfeccionamiento, país que se caracteriza por tres olas de reformas electorales con implicación en la democracia directa: 1997, 2000 y 2020. En Ecuador son escasos los estudios comparados y sistemáticos de largo plazo en este campo. También es deseable que la investigación comparada entre países evidencie lo potente que pueden ser los factores de democracia directa en la construcción de una DEP.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alcántara, M., y Paredes, A. (2022). Integridad electoral para la calidad democrática. *Derecho Electoral*, n.º 33, pp. 157-184. <https://bit.ly/43lqw5Z>
- Altman, D. (2021, March). V-Dem Codebook v11.1. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- \_\_\_\_\_. (2013). Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy. *Democratization*, 20(4), pp. 615-641. <https://bit.ly/3MPrcR3>
- Anduiza, E., et al. (2008). The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), pp. 473-491. <https://bit.ly/3ogLLvA>
- Balderacchi, C. (2016). Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America. *Contemporary Politics*, 22(2), pp. 164-177. <https://bit.ly/3L63Rcu>
- Coppedge, M., et al. (2022). “V-Dem Methodology v12”. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Córdova, L. (2006). *La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Crespo, J. (2016). Elecciones y democracia, 5. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Nacional Electoral.
- Dahl, R. (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- \_\_\_\_\_. (1989). *La Poliarquía*. Tecnos.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dahl, R. (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- El Gibari, S., Gómez, T., & Ruiz, F. (2018). Building composite indicators using multicriteria methods: a review. *Journal of Business Economics*, n.º 89, pp. 1-24. <https://bit.ly/3mIE6FZ>
- Espinosa, R. (2018). Consultas populares en la historia del Ecuador. *La caja negra*. <https://bit.ly/3A3aXs4>
- Grynawski, J. D. (2015). Reflections of a party scholar on direct democracy and the direct democracy literature. *Electoral Studies*, n.º 38, pp. 238-240. <https://bit.ly/3MQytAb>
- Guachetá, J. (2020). *La medición de calidad de la democracia, un análisis desde la perspectiva de la democracia sustancial y procedimental en América Latina, Popayán 2020*. Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Uniautonoma.
- International IDEA (2021). The Global State of Democracy Indices 1975-2020, v. 5.1, <https://bit.ly/2Ci7dq5>
- Koenig-Archibugi, M. (2020). Who Are the People? Defining the Demos in the Measurement of Democracy. *Political Studies*, 70(2), pp. 1-23. <https://bit.ly/3L4eyMK>

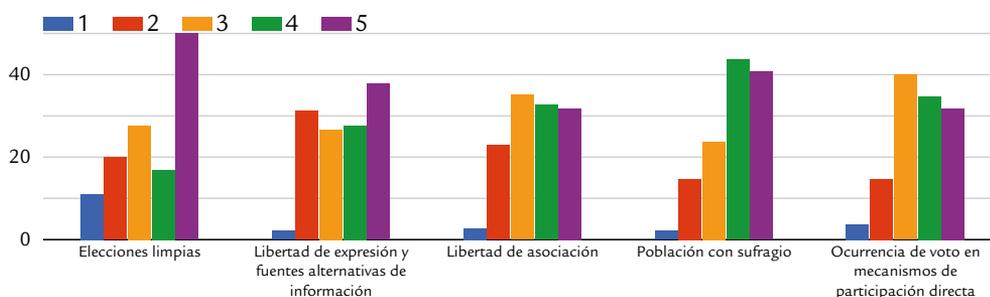
- Kofi Annan Foundation (2018). *Confianza en elecciones y aceptación de resultados. Un informe de políticas de la Iniciativa por la Integridad Electoral*. Kofi Annan Foundation.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros.
- Llamazares, I. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos meta teóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 89, pp. 281-297. <https://bit.ly/3MPEQnj>
- Maldonado, A. (2016). La igualdad en la medida de la calidad democrática. Una revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), pp. 273-294. <https://bit.ly/3GRgqpP>
- Marquardt, K. (2023). V-Dem Methodology. <https://bit.ly/41kKUIT>
- Montes, R. (2018). América Latina piensa el futuro de la democracia. <https://bit.ly/2AqYSxu>
- Munck, G., y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia. *Política y Gobierno*, IX(2), pp. 411-487. <https://bit.ly/40aB7Uh>
- Murillo, G., y Osorio, F. (2007). La calidad de la democracia colombiana: Perspectivas y limitaciones. *América Latina Hoy*, n.º 45, pp. 47-68. <https://bit.ly/41AVRWE>
- Nohlen, D. (2012). Enfoques en el análisis politológico. *Desafíos*, 24(1), pp. 333-345. <https://bit.ly/40fcc23>
- \_\_\_\_\_. (2010). *Sobre democracia electoral La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina*. <https://bit.ly/3A7loJW>
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. University Press.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, n.º 128, pp. 62-87. <https://bit.ly/3UGkeQi>
- Pachano, S. (2021). *Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador*. Flacso-Sede Ecuador.
- Peruzzotti, E. (2012). El derecho a un buen Estado. *Temas y Debates*, n.º 24, pp. 75-83. <https://bit.ly/3GPFgqa>
- Prud'homme, J.-F. (1997, noviembre). Consulta popular y democracia directa. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE.
- Qvortrup, M. (2018). *Referendums Around the World*. Palgrave.
- Ramírez, F. (2014). El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. En A. Lissidini, W. Yanina, & D. Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, (pp. 231-275). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivas, J. M., García, S., & Bohigues, A. (2022). Elite support for peace agreements: evidence from Colombia. *Peacebuilding*, 10(1), pp. 66-84. <https://bit.ly/3MQCIRJ>
- Rodríguez, A. (2019). Representación y democracia: la constitución de voluntades colectivas como definición de lo político. *XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de Buenos Aires.
- Rousseau, J.-J. (1985). *El Contrato Social*. Alba.

- Sáenz, E. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 171, pp. 71-104. <https://bit.ly/41AaFVq>
- Sartori, G. (2005). ¿Hacia donde va la ciencia política? *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 12, pp. 9-13. <https://bit.ly/3L7kpkD>
- Schmitter, P., & Karl, T. (1991). What Democracy Is...and Is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), pp. 75-88. <https://bit.ly/3myWd1b>
- Silva, S. (2017). La democracia deliberativa como herramienta de la sociedad civil. *RES. Revista de Educación Social*, n.º 24. <https://bit.ly/40ecV3E>
- Stadelmann-Steffen, I., & Freitag, M. (2010). Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies* 29, pp. 472-483.
- Vergara, J. (2012). Democracia y participación en Jean-Jacques Rousseau. *Revista de Filosofía*, vol. 68, pp. 29-52. <https://bit.ly/3MPv9p2>
- Vidal, G. (2010). Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna. *Argumentos*, 23(62), pp. 177-199. <https://bit.ly/3A2xLlz>
- Welp, Y. (2022). El “participacionismo” autoritario, otra vez al ruedo. *El País*. <https://bit.ly/3L6ANld>
- \_\_\_\_\_. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n.º 228. <https://bit.ly/43C556L>
- Welp, Y., y Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina*, Estados Unidos y Suiza. Instituto de la Democracia.
- YASunidos (2020). Colectivo YASunidos y el futuro del Yasuní. <https://bit.ly/3A6dRMQ>

## Anexos

### **Anexo 1: Resultados de la valoración de componentes aplicado a 127 expertos**

Por favor, a continuación indique la calificación que usted otorga a cada uno de los siguientes componentes de la democracia electoral plebiscitaria, en una escala del 1 al 5.



Fuente: elaboración propia de la autora (2022).

**Anexo 2: Cifras diferenciadas de los índices**

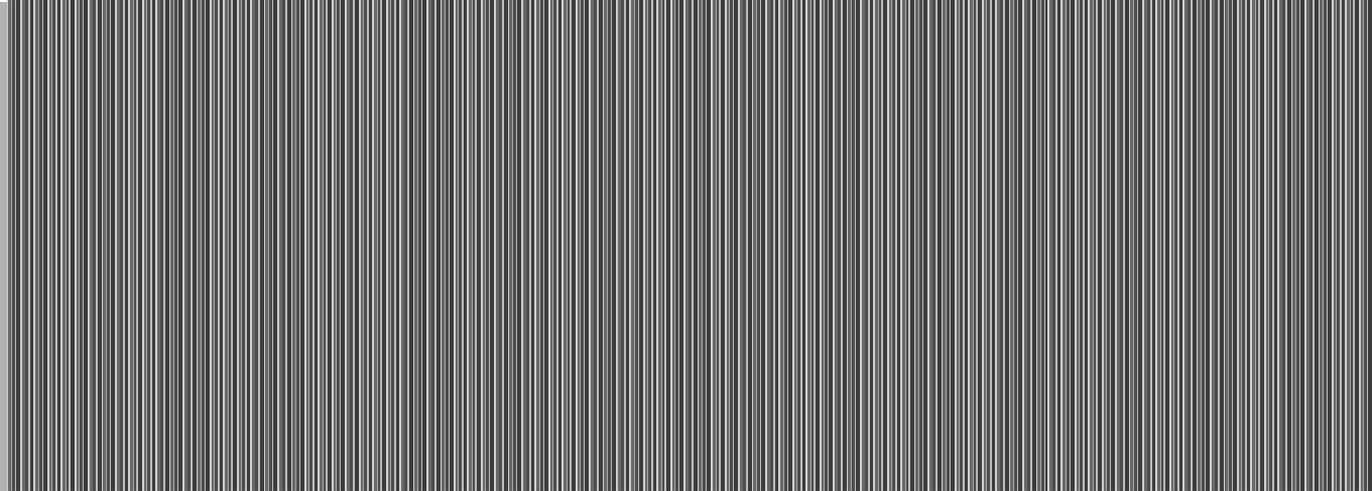
Año	IDEP	IDE	Diferencia
1979	0,35	0,47	0,12
1980	0,42	0,71	0,29
1981	0,42	0,71	0,29
1982	0,42	0,71	0,29
1983	0,42	0,71	0,30
1984	0,41	0,72	0,30
1985	0,40	0,70	0,30
1986	0,42	0,70	0,28
1987	0,42	0,71	0,29
1988	0,42	0,72	0,30
1989	0,43	0,74	0,31
1990	0,43	0,74	0,31
1991 <sup>14</sup>	0,42	0,74	0,32
1992	0,42	0,74	0,32
1993	0,41	0,73	0,32
1994	0,43	0,72	0,29
1995	0,43	0,72	0,29
1996	0,43	0,72	0,29
1997	0,43	0,72	0,29
1998	0,46	0,72	0,26
1999	0,46	0,72	0,26
2000	0,46	0,72	0,25
2001	0,46	0,72	0,25
2002	0,46	0,72	0,26
2003	0,45	0,72	0,26
2004	0,45	0,72	0,27
2005	0,44	0,72	0,27
2006	0,46	0,72	0,26
2007	0,45	0,68	0,23
2008	0,48	0,66	0,17
2009	0,47	0,63	0,16
2010	0,46	0,60	0,14
2011	0,46	0,60	0,14
2012	0,46	0,60	0,14
2013	0,44	0,58	0,13

14 Durante los años 1991,1992 y 1993 existe mayor diferencia entre los dos índices, factor que invita a la reflexión respecto a factores que incidieron para esta notable variación. En futuras aplicaciones del IDEP se analizarán elementos de contexto que pueden incidir en estos resultados.

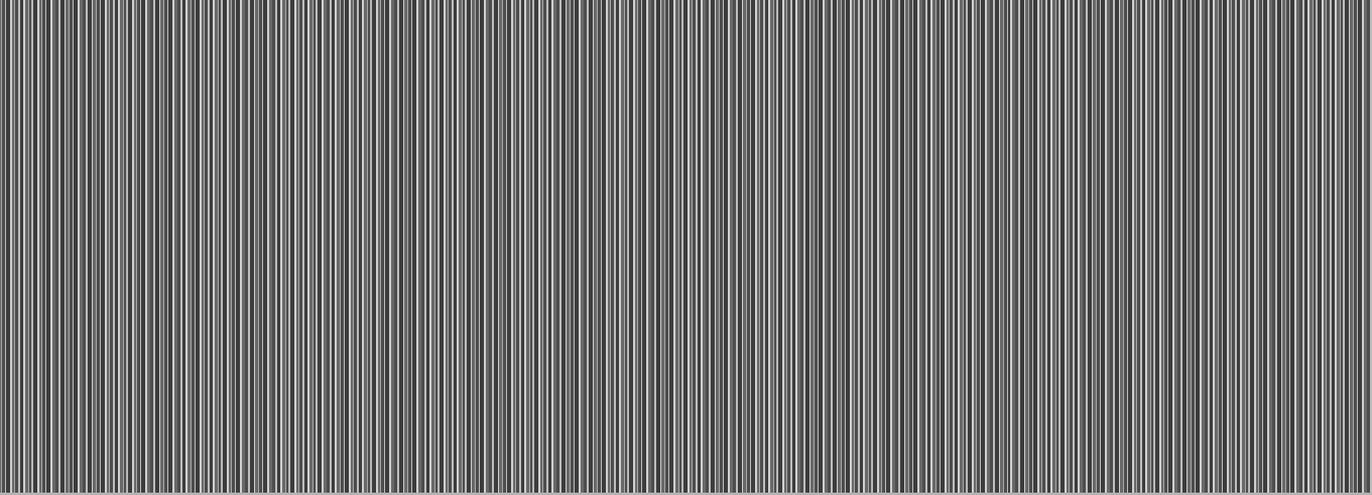
Tema central

2014	0,44	0,57	0,13
2015	0,44	0,57	0,13
2016	0,43	0,57	0,14
2017	0,45	0,61	0,16
2018	0,48	0,69	0,21
2019	0,47	0,67	0,20
2020	0,46	0,66	0,20
2021	0,46	0,65	0,19

Fuente: Elaboración propia de la autora (2022), con base en los datos de V-Dem.



# Coyuntura



# Dinámicas y comportamiento electoral en Ciudad de México: caso del barrio Pedregal de Santo Domingo, 2012-2018

*Electoral dynamics and behavior in Mexico City: case of the Pedregal de Santo Domingo neighborhood, 2012-2018*

Guillermo Lizama Carrasco

Profesor e investigador en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

Correo electrónico: [guillermo\\_lizama9796@uaeh.edu.mx](mailto:guillermo_lizama9796@uaeh.edu.mx)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2821-509X>

Alfredo Pastén Hernández

Candidato a doctor en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

Correo electrónico: [pa163467@uaeh.edu.mx](mailto:pa163467@uaeh.edu.mx)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5301-4631>

*Recibido: 8-julio-2022. Aprobado: 8-febrero-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

## Resumen

Pedregal de Santo Domingo es uno de los más poblados y emblemáticos barrios de la alcaldía de Coyoacán (Ciudad de México). Este artículo muestra el comportamiento electoral de dicho barrio y alcaldía mediante un análisis estadístico y geográfico que incluye los procesos electorales federales de 2012 y 2018, en los que se escogían los cargos para presidente de la república, senadores y diputados. Se tomó información del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Se confirma la tradición de centro-izquierda que caracteriza históricamente a la zona, aun cuando transita del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 105-124.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.328](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.328)



al Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Esto implicó el aumento de la competitividad electoral y la fragmentación política que, a su vez, explica la dinamicidad que caracteriza a los espacios urbanos en el ámbito electoral. El presente artículo considera que el espacio social se refleja en el comportamiento electoral, una idea que nutre la teoría sociológica del voto.

**Palabras clave:** comportamiento electoral, competitividad, fragmentación política, Pedregal de Santo Domingo, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Regeneración Nacional.

### Abstract

Pedregal de Santo Domingo is one of the most populated and emblematic neighborhoods in the Coyoacán municipality (Mexico City). This article shows the electoral behavior of the neighborhood and the local government through a statistical and geographical analysis that includes the federal electoral processes of 2012 and 2018 that elected president, senators, and deputies. The information comes from the Electoral Institute of Mexico City and confirms the centre-left tradition (a historical feature in this area), even if it transits from the Party of the Democratic Revolution (PRD) to the National Regeneration Movement (Morena). This change implied an increase in electoral competition and political fragmentation that explains the dynamism that characterizes urban spaces in the electoral sphere. This article considers that social space replicates electoral behavior, an idea that feeds into the sociological theory of voting.

**Keywords:** electoral behavior, competitiveness, political fragmentation, Pedregal de Santo Domingo, Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Regeneración Nacional.

## 1. Introducción

Los estudios del comportamiento electoral reconocen que su explicación se debe a diversos factores y causas de distinta índole y que es difícil proponer explicaciones totales del fenómeno. Por ello, resulta de interés conocer desde diversas perspectivas, metodologías, escalas y marcos analíticos las preferencias políticas de la ciudadanía que se expresan en el voto. El espacio geográfico es un ámbito de interés que, analizado como unidades territoriales locales (secciones, barrios y colonias), permite apreciar el comportamiento electoral de una comunidad. Además, desde la teoría sociológica del voto (Lipset, 1987), se considera que hay características sociales, políticas y culturales que inciden en el comportamiento electoral y explican las dinámicas políticas. Por ello, en los barrios y alcaldías las decisiones electorales, aunque son individuales, reflejan al colectivo y son el resultado de una construcción histórica, de la identidad y sentido de pertenencia. En definitiva, los factores sociales originados por la vida en comunidad, los niveles de desarrollo y estructura socioeconómica actúan en la política y elecciones (Lipset y Rokkan, 1967).

Pedregal de Santo Domingo (Santo Domingo, de ahora en adelante) es un barrio ubicado en la alcaldía de Coyoacán, en el sur de Ciudad de México. Es una unidad territorial que, aun siendo local, resulta útil para –desde perspectivas multidisciplinarias– analizar el comportamiento electoral de sus habitantes, valorando las características políticas, culturales y sociales. Las unidades barriales son una escala geográfica compacta que ofrece detalles para el análisis del comportamiento electoral desde la teoría sociológica del voto. En un barrio se producen ideas, prácticas y comportamientos que se manifiestan en el sufragio, lo cual es la propuesta teórica de la escuela de Columbia (Lazarfeld, Berelson y Gaudet, 1968). Estas ideas se encuentran relacionadas con las estructuras de la sociedad, el nivel de desarrollo, la identidad social, cultura política y niveles de politización.

La historia de Santo Domingo data de 1971 con la invasión de sus predios por más 100 000 personas que migraron de los estados de Guerrero, México, Hidalgo, Michoacán y Oaxaca para trabajar y encontrar mejores oportunidades de vida, aprovechando la gran extensión urbana del Distrito Federal (Secretaría de Gobierno, 2018). Santo Domingo es uno de los 95 barrios o colonias ubicadas en la alcaldía de Coyoacán y se encuentra rodeada por la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y barrios de distintos niveles socio-económicos, como Copilco, Pueblo de los Reyes, Pedregal de Coyoacán, Pedregal de San Francisco, Pedregal de Santa Úrsula, entre otros. Coyoacán es una alcaldía que cuenta con una alta plusvalía del suelo, en su mayoría urbanizable, con una amplia oferta residencial, servicios y comercial. Pese a los intentos de gentrificación la vida barrial no ha sido desplazada (Valverde y Zarate, 2015).

Este barrio se caracterizó desde sus inicios por la participación política de sus habitantes, muchos de ellos asentados de manera irregular o quienes realizaron compras clandestinas de tierra (Massolo, 1994; Romero, 1998). Desde entonces, una característica que ha vuelto emblemático al barrio frente a otros “Pedregales de Coyoacán” es su organización comunal, personas que luchan por el derecho a la vivienda, en especial, de migrantes, personas en situación de pobreza y clase media (Pérez-Rincón, 2020). Por eso, la política siempre fue el medio para acceder a servicios y bienes que permitieran construir el barrio, en el que lo *público* adquirió una connotación compleja que dependía de la participación de toda la comunidad. Esto redefinió las formas y practicas colectivas en el ámbito político y electoral que perviven luego de cincuenta años.

De esta manera, Santo Domingo fue un espacio muy politizado, en tanto que la política fue una herramienta que permitió el acceso a recursos que fueron claves para la construcción del barrio, con luchas y tensiones de poder. Las reivindicaciones fueron impulsadas por sus habitantes con el afán de mejorar la condición irregular del barrio y en lo que el Estado se negaba, en un inicio, a intervenir y proteger sus derechos (Romero, 1998). No obstante, se aduce que en la década de 1970 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) canalizó la participación política por medio de organizaciones populares y sindicales a quienes, incluso, les asignó cuotas para los puestos de representación, entre ellos, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Revolucionaria de Obreros

y Campesinos (CROC), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Pacheco y Reyes, 1989).

Esto es trascendental porque líderes de la CNOP actuaron de intermediarios con el Estado para regularizar asentamientos y brindar servicios públicos a la comunidad. Este fue el caso de Santo Domingo, lo que generó una especie de bisagra entre la regularización y mejoras urbanas al barrio y, por el otro, la subordinación de sus habitantes al PRI y a sus líderes (Romero 1998). En todo caso, para finales de la década de 1980 el barrio experimentó el pluralismo político y una democratización multipartidista que impulsó su politización hacia partidos políticos de centro-izquierda.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, otros sectores del barrio que se agruparon en organizaciones sociales y civiles, como el Centro de Artes y Oficios “Escuelita Emiliano Zapata”, reclamaban mayor autonomía y decisiones libres frente al sistema de partidos, lo que redefine las tensiones por el poder y la politización del barrio.

De esta manera, se construye “a mano” el proyecto de vida de las clases populares, lo que supone una transformación de las formas de vida, socialización y organización política del barrio (Rodríguez y Zamorano, 2020; Centro de Artes y Oficios, 2016). Desde la narrativa y memoria de quienes fueron los primeros pobladores, ellos construyeron a “pico y pala” su destino, lo que deriva en una identidad y orgullo por el barrio, producto de la apropiación y la autocreación del espacio geográfico (Díaz, 2002; Acosta, 2016; Castro, 2015). Este es un elemento diferenciador frente a otros barrios y zonas urbanas en Ciudad de México, ya que la autoconstrucción del espacio se tradujo en un proceso de politización social<sup>2</sup> que se expresó en el ámbito electoral.

Así, hay tres etapas históricas en la definición de las dinámicas políticas y electorales del barrio: 1) llegada de los primeros pobladores (1971-1975, con líderes fuertes e institucionalizados); 2) consolidación del barrio (1975-1985, autogestión y organización vecinal); y 3) cambio político y redes clientelares (1988-2018, organizaciones, operadores y partidos políticos). Estos elementos configuraron el campo electoral que permitió el control territorial de las preferencias políticas que han sido de centro-izquierda, vinculadas en un primer momento con las organizaciones sociales corporativista del PRI y después, desde la década de 1990, con el PRD. Desde el 2015 ha ocurrido un segundo tránsito, hacia el Morena (Sánchez, 2019), que se consolida con las elecciones de 2018 (Ahuja, 2019).

1 Esto se evidencia, sobre todo, con las elecciones federales de 1988, en las que el candidato del oficialismo (PRI) para la presidencia de la República perdió las elecciones por primera ocasión en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) frente al candidato del Frente Democrático Nacional (FDN, candidato que surgió de una escisión del mismo PRI y que integró a distintas organizaciones civiles y partidos políticos de centro-izquierda) (Molinar y Weldon, 1990). Además, la tendencia también es análoga en los resultados para diputados federales en las alcaldías del Distrito Federal, en la zona centro, con alta presencia de población popular (entre ellos Coyoacán), cuya votación para el PRI decreció a favor del FDN (Pacheco, 1992).

2 Posterior a las elecciones federales de 1988, una parte de la estructura electoral del oficialismo urbano (PRI) entró en crisis y tendió incorporarse a otras expresiones políticas (Molinar y Weldon, 1990; Pacheco, 1992), como ocurrió después. El PRD gobernó el Distrito Federal desde 1997 (primera ocasión en que se elegía al jefe de gobierno como resultado de las reformas electorales a nivel federal de 1996, con anterioridad, el gobernante o regente era designado por el presidente de la República) (Becerra *et al.*, 2000) hasta 2018.

De allí el interés de este artículo por comprender a las elecciones federales de 2012 y 2018, ya que son un indicador de la politización del barrio y del voto urbano en Coyoacán. Se busca analizar las elecciones federales de 2012 y 2018, las cuales provocan un cambio político en diversas alcaldías de Ciudad de México con la llegada de Morena y que genera tensiones con los grupos políticos del PRD. En estas elecciones se dan cambios importantes en las alianzas políticas y preferencias de los electores. Evidencia de ello es que en 2012 el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador encabezó, por intermedio del PRD, una alianza integrada, además, por Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT). Sin embargo, para las elecciones de 2018 hubo una ruptura en la centro-izquierda luego de la división del PRD tras la salida de López Obrador quien, con miras a las elecciones presidenciales de 2018, fundó el Morena y conformó una alianza con el PT y el Partido Encuentro Social (PES), excluyendo al PRD.

Esto nos permite comprender, en primer lugar, que la tradición de centro-izquierda que ha caracterizado a Santo Domingo se mantuvo en las dos elecciones, pero, las preferencias electorales partidistas cambiaron desde el PRD en 2012 a Morena en 2018. En segundo lugar, hay tensiones por el poder político porque el fundador del Morena, López Obrador, quien ganó las elecciones de 2018, había sido el candidato del PRD y había perdido las elecciones de 2012. La salida de López Obrador representa una fractura para el PRD en medio de la decisión de sus líderes, militantes y simpatizantes de continuar con dicho partido. Poner en perspectiva a ambos procesos electorales nos permite comprender la competitividad electoral, la fragmentación política, el voto urbano y el cambio partidista en Santo Domingo.

### 1.1. Metodología

Para cumplir el objetivo de este artículo se acude a la estadística descriptiva para identificar los porcentajes de votación por cada preferencia política obtenida en Coyoacán y, en especial, en Santo Domingo. En la identificación de las zonas geográficas con mayor influencia por cada partido se optó por elegir la creación de clases, mediante intervalos o saltos naturales de Jenks (1967), útiles para generar clases lo más homogéneas posibles –mediante la disminución de la varianza de cada una de ellas– de manera que se maximizan las diferencias y permiten conocer las discontinuidades de los porcentajes de votos en las secciones electorales (Jenks, 1967; Olaya, 2014). Así, se analiza y describe cómo ha sido el comportamiento de los principales partidos políticos en las dos elecciones para la jefatura de gobierno en Ciudad de México, de manera específica, en Coyoacán. Después, se describen los resultados en el polígono correspondiente a Santo Domingo que, anticipándonos, puede evidenciar una tendencia al cambio de preferencia electoral de un partido político a otro.

Con información obtenida del Instituto Electoral de la Ciudad de México se creó una base de datos de corte transversal para cada elección y por sección electoral correspondiente a Coyoacán. Con los resultados electorales, se calcularon

porcentajes de votación.<sup>3</sup> Para comprender el efecto que se obtuvo entre los procesos electorales y la distribución de la votación se calculó el índice de fragmentación electoral con una adaptación a la fórmula de Douglas Rae que se basa en un índice de Hirschmann-Hendfindahl (HH).<sup>4</sup> Los resultados obtenidos del cálculo nos permiten comprender si la votación en Coyoacán y Santo Domingo se divide entre tres o más fuerzas políticas (altos índices de fragmentación) o, caso contrario, entre dos o solo una (Ruiz y Otero, 2013). La fórmula para su cálculo es la siguiente:<sup>5</sup>

$$Fe = 1 - \sum_{j=1}^J (P_j^e)^2$$

$P_j^e$  = proporción de votos obtenido por partido sobre un total de 1

Por último, se calculó la participación electoral por cada una de las elecciones federales. Posterior al cálculo de las variables, se integró la información a un Sistema de Información Geográfica (SIG), utilizando el *software* Qgis para la elaboración de la cartografía temática y el análisis de los datos. Las capas de información se obtuvieron de los archivos vectoriales del Instituto Nacional Electoral (INE).

## 2. Características territoriales y electorales de Santo Domingo

En Santo Domingo hay una fuerte socialización política que se expresa en una intensa participación de la ciudadanía en mecanismos institucionales como son los procesos electorales, los presupuestos participativos, la consulta o elecciones de autoridades locales. Esto se encuentra cruzado por microespacios de politización como los colectivos, redes, organizaciones civiles o espacios barriales. Por lo mismo, hay una movilización de recursos individuales y colectivos hacia el espacio público, así como una movilización constante de actores políticos locales en el barrio (Combes, 2018). Esto refuerza el sentido de pertenencia con el barrio que se expresa en la participación electoral que, en promedio, es del 65 %, mayor que la media de Coyoacán en las últimas décadas (Sonnleitner, 2013; Cruz, 2014; Tejera y Castañeda, 2017).

Santo Domingo se encuentra en Coyoacán, que es la quinta demarcación territorial, de las dieciséis que hay, con mayor población en Ciudad de México, con 608 479 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2015) distribuidos en una superficie de 54,3 km<sup>2</sup>. De acuerdo con los indicadores para la medición de la pobreza difundidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2015, el 19,8 % de su población

3 Total, de votos obtenidos por cada preferencia electoral entre la votación total emitida (incluyendo votos nulos y no registrados).

4 Representa la probabilidad de que, en un supuesto de elegir a dos votantes de manera aleatoria, estos se declinen por partidos distintos. El valor oscila entre 0 y 1 (Ruiz y Otero, 2013). Este índice es pertinente para la investigación porque permite identificar cómo se fragmenta el voto (se asigna) entre las distintas ofertas políticas y si existe competencia electoral en las unidades de análisis, lo cual pudiera demostrar si el PRD y el Morena tienden a mantener un bastión determinado bajo su control o influencia de forma predominante en el barrio.

5 Se integraron los votos no registrados y los votos nulos en el cálculo al considerarse como una forma de expresar la voluntad de los ciudadanos frente a las opciones que se les presenta en una jornada electoral.

se encontraba en situación de pobreza, 0,6 % en pobreza extrema y 19,2 % en pobreza moderada. El 7,7 % de la población es vulnerable por ingreso, el 27,4 % tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar, el 4,9 % cuenta con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y el 7,9% carece de acceso a la alimentación. Esto, en comparación con el 45,6 % de la población que no es pobre y vulnerable.

Coyoacán se integra de 403 secciones, las cuales se distribuyen para conformar los distritos federales electorales 23 y 24.<sup>6</sup> En lo local integra los distritos XXVI,<sup>7</sup> XXX y XXXII de los cuarenta distritos locales que conforman la geografía electoral de la capital. Santo Domingo tiene 52 de las 403 secciones de la alcaldía de Coyoacán que representa el 12,9 %. Se integra por las unidades territoriales de Pedregal de Santo Domingo de la I a la IX, que comprende secciones completas y parciales tal como se muestra en la tabla 1. Esto convierte al barrio en un lugar central e importante para las elecciones en Coyoacán y en Ciudad de México.

Tabla 1  
Unidades territoriales de Pedregal de Santo Domingo y secciones<sup>8</sup>

Unidad territorial	Secciones electorales completas	Secciones electorales parciales	Total, secciones completas	Total, secciones parciales
Pedregal de Santo Domingo I	358, 360, 361, 362, 481, 484		6	
Pedregal de Santo Domingo I		485		1
Pedregal de Santo Domingo II	356, 357, 366, 482		4	
Pedregal de Santo Domingo II		355		1
Pedregal de Santo Domingo III	363, 364, 365, 380, 489		5	
Pedregal de Santo Domingo IV	382, 383, 384, 391, 488		5	
Pedregal de Santo Domingo V	393, 408, 409, 390, 392		5	
Pedregal de Santo Domingo VI	381, 394, 494, 416, 417, 439		6	
Pedregal de Santo Domingo VII	441, 440, 442, 496, 497, 503		6	
Pedregal de Santo Domingo VII		443		1
Pedregal de Santo Domingo VII		457		1
Pedregal de Santo Domingo VIII	410, 411, 415, 504, 514		5	
Pedregal de Santo Domingo IX	385, 389, 486, 487		4	
Pedregal de Santo Domingo IX		386		1
Pedregal de Santo Domingo IX		387		1
Total, de secciones			52	

Fuente: elaboración propia de los autores (2022), con adaptación de la información del Catálogo de Unidades Territoriales (2019) del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

6 Integra secciones de la demarcación de Xochimilco.

7 Integra secciones de la demarcación Benito Juárez.

8 El Instituto Electoral de la Ciudad de México, desde la geografía electoral, considera siete unidades territoriales divididas en distintas secciones que componen Santo Domingo. Si bien hay otras colonias denominadas como los “Pedregales”, las 52 secciones mencionadas en la tabla son las que constituyen el polígono denominado “Pedregal de Santo Domingo” y son estas las consideradas para esta investigación.

En relación con los datos electorales, Coyoacán tenía inscritos en su listado nominal a 553 551 personas,<sup>9</sup> de las cuales, la concentración se encuentra en el rango de los 65 años o más (17,17 %) y de 25 a 29 años (10,23 %) (INE, 2019). La lista nominal en Santo Domingo es de 92 260 electores, que es cerca del 16 % de la población total de Coyoacán, distribuidos en las 52 secciones. Según el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (Inegi, 2019), en Santo Domingo están cerca de 21 400 unidades habitacionales que concentran a 3521 habitantes por km<sup>2</sup>. Los rangos de edad más frecuentes son de 25 a 29 años (12,72 %), de 20 a 24 (12,18 %), 65 o más (11,03 %), 30 a 34 (10,97 %) y 45 a 49 (10,71 %). Tal como se muestra, la población de Santo Domingo tiende a ser más joven en comparación con las cifras de Coyoacán, lo que pudiera explicarse porque el barrio está cerca de la Ciudad Universitaria de la UNAM. No obstante, el rango de adultos mayores prevalece y tiene una concentración muy significativa.

### 3. Comportamiento y competitividad electoral de Santo Domingo

La configuración de fuerzas a nivel barrial obedece a diversos factores, entre ellos, al control de un segmento electoral mediante redes clientelares o de intermediación (Cobilt, 2019), ya sea desde un partido político en el Gobierno que condiciona los bienes y servicios (Martínez, 2019) o mediante la organización de líderes regionales de sectores como tianguistas, taxistas o de barrio, entre otros, como se ha identificado en diversas alcaldías y barrios de Ciudad de México (Tejera, 2019; 2020). En el caso de Santo Domingo esta configuración de fuerzas es relevante, ya que la organización del barrio propicia niveles de politización y redes clientelares, al tiempo que la adscripción política y electoral han sido usados como una forma para acceder a recursos y bienes públicos.

En las elecciones de 2012 el listado nominal de Ciudad de México era de 7 216 880 personas, mientras que para 2018 la cifra era 7 628 256, lo que significa un aumento de 411 376 personas en seis años. La participación fluctuó de un 67,42 a un 70,44 % en ambos procesos. Los candidatos para la jefatura de gobierno de Ciudad de México fueron: Isabel Miranda de Wallace (Partido Acción Nacional [PAN]), Beatriz Paredes Rangel (candidatura común del PRI-PVEM), Miguel Ángel Mancera (candidatura común del PRD-PT-MC) y Rosario Guerra Díaz (Nueva Alianza [NA]). En este proceso, Mancera resultó electo obteniendo cerca del 63,60 % de los votos (Instituto Electoral del Distrito Federal [IEDF], 2012).

Para 2018, las circunstancias cambiaron, ya que siete candidatos se postularon para la misma jefatura de gobierno: Mikel Arriola Peñalosa (PRI), Mariana Boy Tamborrel (PVEM), Purificación Carpinteyro Calderón (NA), Marco Rascón Córdova (Partido Humanista), Claudia Sheinbaum Pardo (coalición PT-Morena-PES), María Barrales Magdaleno (coalición PAN-PRD-MC) y Lorena Osornio Elizondo (independiente). La candidata electa fue Claudia Sheinbaum, con un

<sup>9</sup> Cálculo realizado de la suma del Distrito Federal 23 y parte del 24 correspondiente a Coyoacán, distribución manejada por el INE.

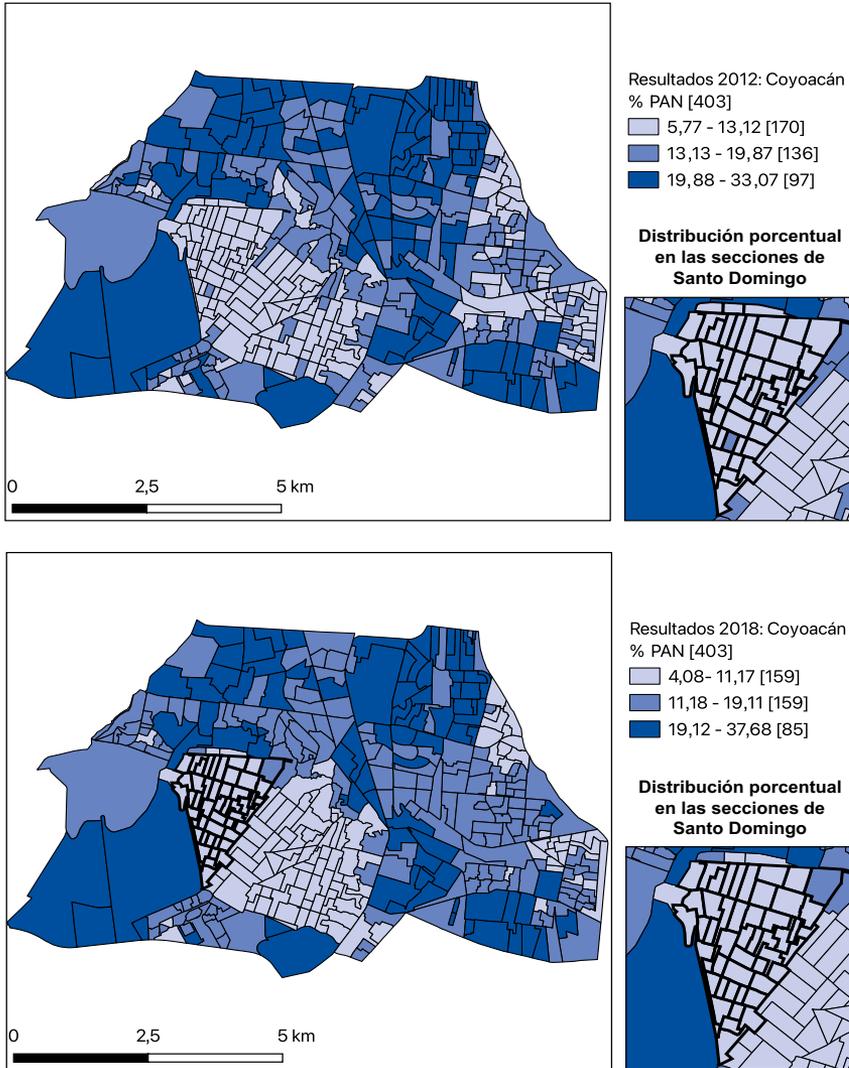
47,08 % de la votación, seguida por María Barrales Magdaleno, con el 31,01% (Instituto Electoral Ciudad de México [IECM], 2018).

En 2012 la candidatura común del PRD-PT-MC, que ganó la jefatura de gobierno, obtuvo el triunfo en las 403 secciones de Coyoacán con el 64,69 %, el segundo lugar lo ocupó la candidatura común del PRI-PVEM con el 17,39 % y el tercer puesto para el PAN con 15,21 %. Para 2018, esta distribución partidista sufrió cambios considerables, puesto que la tendencia a favor del PRD pasó a ser polarizada y fragmentada. El primer lugar, en 2018, con el 42,53 % de la votación, fue para la candidatura común del PT-Morena-PES, desplazando al segundo lugar a la coalición del PAN-PRD-MC con el 34,94 % y en tercera posición el PRI con el 13,59 %.

Es importante mencionar que el número de secciones en las que ganó uno y otro partido en 2018 también cambiaron, ya que en esta elección la candidatura común ganadora logró la mayoría en 307 secciones, en comparación con las 403 que aportaron el triunfo al candidato en 2012. La coalición del PAN-PRD-MC ocupó 92 de las secciones y el PRI en dos de ellas (IECM, 2020). Estos cambios en las preferencias demuestran que hay patrones específicos en los que algunos partidos políticos tienden a generar un mayor índice de votantes cautivos, pero otros más suelen cambiar su apoyo a otra oferta política. En este sentido, es importante describir cómo ocurrió el cambio de las fuerzas políticas de un proceso electoral a otro tanto en Coyoacán, como en Santo Domingo.

El gráfico 1 refleja las zonas de votación en las que el PAN obtuvo un mayor porcentaje de la votación en Coyoacán y Santo Domingo. En 2012, por ejemplo, ocuparon 97 secciones con un rango del 19,88 y 33,07 % (en azul oscuro); 136 secciones con el 13,13 y 19,57 % (en azul medio); y 170 secciones con el 5,77 al 13,12 % (azul claro). Para 2018, el PAN reafirma su aceptación en aquellas zonas que le dieron su apoyo en 2012, no obstante, aumentaron el rango de votación máxima obtenida, pero, disminuyeron el número de secciones de 97 a 85 con el 19,12 al 37,68 % (azul oscuro). Además, obtuvieron 159 secciones, con el 11,18 al 19,11 % (azul medio) y 159 secciones más con el 4,08 al 11,17 % (azul claro).

**Gráfico 1**  
Rangos de votación obtenida por el PAN en Coyoacán y Santo Domingo



Fuente: elaboración propia de los autores (2022), con base en información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2012, 2020).

En lo relacionado con los resultados del PRI, los mapas de logros alcanzados para ambas elecciones se muestran en el gráfico 2. Destaca que, para 2012, 104 secciones se encuentran en el rango de votación obtenida entre el 16,41 y el 28,77 % (verde oscuro), 174 se encuentran entre el 12,27 y el 16,40 % (verde medio) y, por último, 125 entre el 6,54 % y 12,26 % (verde claro). Mediante la estratificación de cortes naturales de Jenks (1967) se identifican zonas en las que (al igual que el PAN en 2012, con 51 de las 52 secciones) este partido tiene un mayor grado de rechazo (verde claro) en 44 de las 52 secciones que corresponden a Santo Domingo.

En las elecciones de 2018 el comportamiento del porcentaje obtenido para este partido se distribuyó en 98 secciones entre el rango de 19,33 a 39,31 % (verde oscuro), 134 entre el 11,81 y el 19,32 % (verde medio) y 171 entre el 2,91 y el 11,80 % (verde claro). Algunas zonas en las que el PRI obtuvo mayor votación en 2018 son las mismas en las que el PAN alcanzó sus mayores porcentajes, lo que sugiere a que ambos partidos mantienen la competitividad entre el electorado en algunas secciones, en especial, las de clase media. En el caso de Santo Domingo, el PRI en 2018 tampoco obtuvo gran apoyo de forma porcentual. La tendencia geográfica de los resultados para este partido en las elecciones de 2018 tiene un comportamiento análogo que las elecciones de 2012, con zonas en las que los menores porcentajes tienden a concentrarse —de forma indistinta del valor porcentual obtenido en cada proceso electoral—.

Gráfico 2

Rangos de votación obtenida por el PRI en Coyoacán y Santo Domingo



Fuente: elaboración propia de los autores (2022) con base en información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2012, 2020).

Para el PRD los resultados se identifican en los mapas del gráfico 3. Los porcentajes que obtuvieron fueron bastante alentadores para 2012 ya que, aun sin coalición, logró imponerse con un alto índice de votación. En 124 secciones logró una votación en un rango de 48,59 a un 60,80 % (amarillo oscuro), en 187 obtuvo entre el 42,93 y un 48,58 % (gris) y en 92 obtuvo un 26,83 a un 42,92 % (amarillo claro). Para los procesos electorales de 2018 sus porcentajes disminuyeron y solo lograron en 118 secciones del 23,22 al 39,60 % (amarillo oscuro), en 132 secciones del 14,24 al 23,21 % (gris) y, por último, en 153 un 2,18 a un 14,23 % (amarillo claro). Si bien, el PRD mantuvo algunas zonas con gran apoyo, desde 2012 empieza a ser evidente, en el polígono que corresponde a Santo Domingo, las zonas que dejaron de aportar altos porcentajes al PRD para dar paso al Morena.

Gráfico 3

Rangos de votación obtenida por el PRD en Coyoacán y Santo Domingo

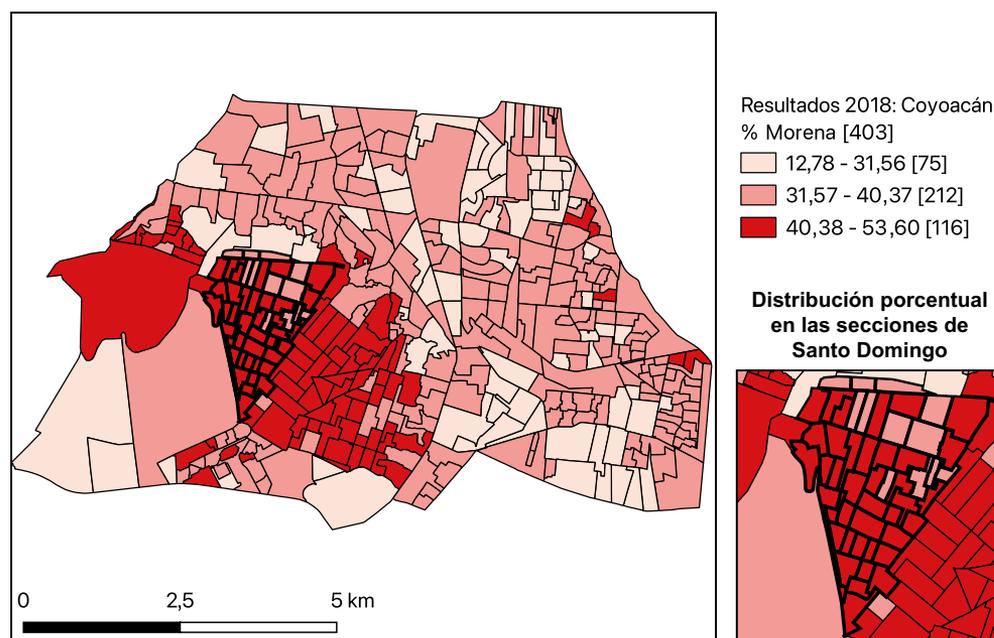


Fuente: elaboración propia de los autores (2022), con base información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2012, 2020).

En el gráfico 4 pueden apreciarse aquellas zonas en las que el Morena obtuvo votos durante la jornada de 2018. En 116 secciones este partido se consolidó con porcentajes de votación entre el 40,38 y el 53,60 % (rojo oscuro), 212 secciones con el 31,57 al 40,37 % (rojo medio) y 75 secciones con 12,78 al 31,56 % (rojo claro) de la votación. Santo Domingo es el barrio en el que ahora este partido se posiciona de mejor manera en toda Coyoacán, con los porcentajes más altos de votación. Así, el barrio pasa de mostrar su apoyo al PRD en 2012 al Morena en 2018, consolidándose como un espacio de alta concentración electoral para la centro-izquierda de la ciudad y Coyoacán.

Gráfico 4

Rango de votación obtenida por el Morena en Coyoacán y Santo Domingo, 2018



Fuente: elaboración propia de los autores (2022), con base información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020).

Al realizar el cálculo global del índice de competitividad, se determina que durante 2012 el valor del índice era de 0,623, lo que representaba una competitividad moderada entre las fuerzas. Para 2018 el valor obtenido se incrementó de forma considerable a 0,857, lo que muestra que en Coyoacán la fragmentación de la votación tuvo efectos importantes durante ese año. Otro aspecto que aporta elementos para comprender esta fragmentación es mediante el promedio de votación en los partidos con mayor votación. El promedio de votos obtenidos por el PRD durante 2012 era de 46,23 % y, para 2018, este disminuía a 17,90 %. También, la desviación estándar cambió de forma considerable, ya que en 2012

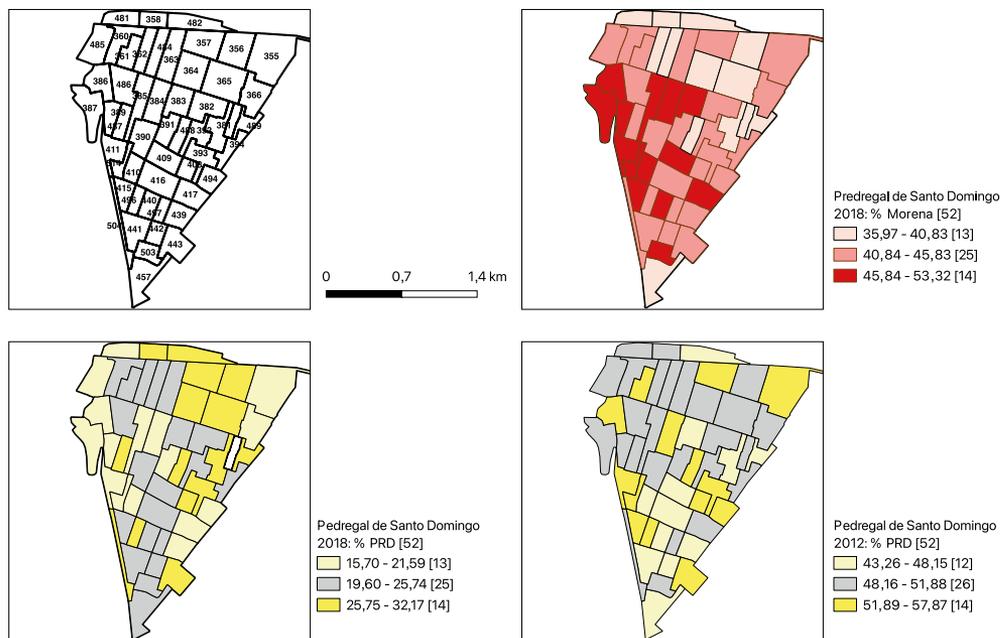
el valor era de 4,61, mientras que para el 2018 aumenta a 7,96. Se trata de una votación más heterogénea y con zonas marcadas en las que se obtiene mucha y poca votación.

Estos resultados contrastan con los de Morena en 2018, partido con un promedio de votación de 36,90 % y una desviación estándar de 6,66, lo que muestra que, aun cuando ganan en Coyoacán, la preferencia no es homogénea. La tendencia se replica en el momento en que se estima el índice de fragmentación en las 52 secciones de Santo Domingo. Para 2012 el índice obtenía un valor de 0,429 y para 2018 incrementaba a 0,623, lo que refleja mayor competitividad. En relación con los partidos con mayor votación (sin coaliciones o candidaturas comunes), en promedio, el PRD obtuvo el 50,50 % de la preferencia para 2012, pero, en 2018 se redujo llegando al 23,84 %. Su desviación estándar reflejó variaciones mínimas entre una elección y otra, del 3,09 al 3,69. En comparación con el Morena, el promedio de votación fue de 43,65 % y su desviación estándar fue mayor que la del PRD con un 4,03.

La participación en las votaciones también es un factor importante cuyo porcentaje fue del 64,73 y el 69,77 %, en 2012 y 2018, de forma respectiva, lo que sugiere a un mayor número de electores en Santo Domingo que bien pudieron incidir en los resultados finales en los que se desplazó al PRD por el Morena. También, da cuenta de la intensa politización del barrio, expresada en altos niveles de participación electoral y diversas formas de organización social y política. Como se muestra en el gráfico 5, durante 2012 el PRD obtuvo porcentajes de 51,89 al 57,87 % en 14 secciones, en 26 lograba de un 48,16 a un 51,88 y en 12 de un 43,26 a un 48,15 %. Para 2018 estos porcentajes se redujeron de forma considerable, yendo de un 25,75 a 31,17 % en 15 secciones, del 21,60 al 25,74 % en 21 y 15,70 a un 21,59 % en 16 secciones. Estas cifras se comparan con Morena cuya distribución porcentual en 2018 fue del 45,84 a un 53,32 % en 14 secciones, en 25 obtuvo de un 40,84 a un 45,83 % y, por último, en 13 logró de un 35,97 a un 40,83 % de la votación.

Gráfico 5

## Geografía y partidos mayoritarios en Santo Domingo, elecciones 2012 y 2018



Fuente: elaboración propia de los autores (2022), con base en información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (2012, 2020).

Los procesos electorales de 2012 y 2018 exponen un comportamiento cambiante en el voto de los electores, tanto para Coyoacán como para Santo Domingo. Resulta imposible que un solo partido mantenga su bastión político, ya que las preferencias tienden a cambiar y los incentivos que reciben sus electores también (Garrido y Freidenberg, 2020). Así, la teoría sociológica del voto es vital para comprender que el recorrido histórico y las estructuras sociales y de convivencia son un factor que debe considerarse en el comportamiento electoral de determinada comunidad. Evidencias apuntan a que existe en Santo Domingo una dinámica política de cambio en las preferencias electorales, pero, de continuidad en las ideas de centro-izquierda. También, hay tensiones y luchas de poder entre el PRD y Morena por el control electoral de la alcaldía de Coyoacán y sus barrios emblemáticos en los que, en el ámbito de la competitividad, es esperable una mayor intensidad del fenómeno y, por ende, una mayor fragmentación electoral.

#### 4. Conclusiones

Los barrios como espacios urbanos son lugares de interés para la política y las elecciones en los que la ciudadanía los recrea y construye a partir de sus prácticas en todos los campos de la vida social. Por esta razón, la ciudad es un ámbito explicativo de la realidad política y de las relaciones de poder, mismas que se expresan en el comportamiento electoral. Los barrios y colonias de Ciudad de México son

microespacios de disputa por el poder en los que es posible analizar los distintos niveles de competitividad, fragmentación y movilización de votantes por medio de estructuras de operación electoral. Este ha sido el caso de la alcaldía de Coyoacán y del barrio Santo Domingo en Ciudad de México.

El comportamiento electoral nos permite comprender qué tan cambiantes o estables pueden ser las preferencias de los electores y que, pese a haber una tendencia de apoyo mayoritaria hacia un partido, esta puede verse alterada. En todo caso, los cambios en las tendencias del voto dan cuenta de cambios profundos en las estructuras de competitividad electoral que en espacios urbanos con necesidades económicas y materiales permite el desarrollo del clientelismo político-electoral. En el caso mexicano, estas transformaciones se visualizan en la pérdida de apoyo ciudadano al PRD en las elecciones de 2018, en las que gran parte de los militantes y simpatizantes de dicho partido decidieron brindar su apoyo al Morena. El Morena es proyecto político ideológico de izquierda de reciente data, pero, con la capacidad de aglutinar a distintas organizaciones, líderes y ciudadanos. Fue la alternativa política con mayor votación en la alcaldía de Coyoacán y barrio de Santo Domingo en 2018.

Pese a ello, los grupos que decidieron mantener el apoyo al PRD muestran resistencia en el territorio. Prueba de ello es el incremento de los índices de competitividad, una mayor desviación estándar en los votos obtenidos –sufragio más heterogéneo– y menor porcentaje promedio de la votación para la primera preferencia. Otro hallazgo es que en el caso de la participación electoral hay un incremento que puede deberse a la búsqueda de nuevos electores por parte de los partidos con mayor arraigo en la alcaldía y el barrio para compensar, por un lado, la pérdida de militantes y simpatizantes, y por el otro, para ampliar el umbral de votos entre el primer y segundo lugar. Esto deberá definirse en una siguiente investigación. También se reconoce el efecto de las redes clientelares que en los barrios y colonias es más intensa e influyente en los electores.

Respecto al PRI y al PAN, considerando solo la votación obtenida para cada uno de ellos, se evidencia un incremento marginal en los porcentajes de votación en la alcaldía, pero, no se posiciona con el suficiente apoyo ciudadano para disputar la segunda o la primera preferencia en los procesos electorales de 2012 y 2018. Caso similar sucede en las secciones correspondientes a Santo Domingo, cuyos porcentajes para estos partidos no logran mayor aceptación entre los electores residentes, lo que refleja una tendencia de rechazo que puede estar asociada a factores como las características sociodemográficas o ausencia de apoyo de organizaciones tipo corporativistas o clientelares que les aseguren un mínimo de votos.

El barrio de Santo Domingo es emblemático y parte fundamental de la historia de la capital del país, levantado a partir de la organización colectiva y el esfuerzo de mexicanos de distintas entidades federativas que construyeron el territorio y definieron diversas formas de politización y participación. A su vez, esto generó una identidad político-electoral que tiene expresiones tanto en su participación política (demostrada en las urnas y organizaciones) como en su tradición política

de centro-izquierda. Lo que se aprecia en los procesos electorales para la jefatura de gobierno de 2012 y 2018 en Coyoacán y Santo Domingo es: 1) la transición partidista del PRD al Morena; 2) el aumento de la competitividad electoral entre ambos partidos en 2018; y 3) la permanencia de la línea centro-izquierda en Santo Domingo que, pese a que permanece en 2012 con el PRD, se logra fortalecer en 2018 con el Morena.

A partir del modelo propuesto por la escuela de Columbia, se reconoce que buena parte del voto, como decisión electoral en Santo Domingo, se explica por el sentido de pertenencia de sus habitantes que se genera a partir de sus lazos y luchas históricas, defensa de sus derechos, el espacio habitado. El barrio, según este modelo, es un espacio de identidad, integración social y participación política que genera una socialización política que explica el comportamiento electoral y preferencias que sus habitantes tienen de la política. Los hallazgos indican la existencia de diferentes dinámicas y patrones electorales de los habitantes de Santo Domingo que influyen en el candidato ganador de la contienda política.

Entonces desde la perspectiva del voto sociológico, Santo Domingo produce dinámicas y comportamientos político-electorales diferenciados y colectivos propios de la identidad y relación con otros grupos y organizaciones sociales. Una cuestión que sucede y se observa es que el barrio presenta dinámicas y tendencias electorales claras, como el cambio de preferencias partidistas desde el PRD en 2012 a Morena en 2018. Los líderes que movilizan al electorado trabajan de manera colectiva la politización y la construcción de preferencias electorales, mismas que se explican por las dinámicas y condiciones socioeconómicas, la participación política, el clientelismo electoral y altos niveles de politización derivados de su historia y capacidad para movilizar recursos y prerrogativas a partir del campo político-electoral.

Por último, se reconocen los aportes de los estudios electorales para conocer las dinámicas políticas (cambio/continuidad, concentración/fragmentación, control/competencia) en las ciudades y en microespacios urbanos como barrios y colonias emblemáticas que definen a las comunidades y territorios en Ciudad de México. De allí que el contexto urbano es un ámbito que define la vida y las relaciones de las personas, generando comportamientos políticos y electorales específicos, lo que refuerza la importancia de la sociedad y el espacio como elementos explicativos de la política y las elecciones.

## 5. Referencias bibliográficas

- Acosta, S. (2016). *Necrópolis, Pedregal de Santo Domingo, Ciudad de México* (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Ahuja, R. M. (2019). Realineamiento electoral en los comicios estatales en México, 2018. La emergencia contundente de un partido. *Estudios Políticos*, 46, pp. 41-71. <https://bit.ly/3URSgB8>
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.
- Castro, E. (2015). *La producción social de la vivienda popular en Coyoacán, Distrito Federal: el caso de Pedregal de Santo Domingo* (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Centro de Artes y Oficios “Escuelita Emiliano Zapata y Unión” de colonos del Pedregal de Santo Domingo (2016). *Hecho en Santocho, Revelando la cultura viva del barrio* [documental]. Conacultura y Centro de Artes y Oficios “Escuelita Emiliano Zapata”.
- Cobilt, E. C. (2019). La intermediación política en la Ciudad de México. *Revista Ciencias y Humanidades*, 9(9), pp. 83-106. <https://bit.ly/40piXOM>
- Combes, H. (2018). Trabajo político territorial y (auto)clasificaciones del quehacer político. Perspectiva desde la trayectoria de un líder barrial en la Ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 60, pp. 31-56. <https://bit.ly/3H1PELs>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (s.f.). Pobreza por grupos poblacionales a escala municipal 2010, 2015 y 2020. <https://bit.ly/3mPX7q6>
- Cruz, P. L. (2014). Comportamiento electoral de los sectores marginados en el distrito federal. *Estudios políticos*, 56, pp. 227-247. <https://bit.ly/3KW90CI>
- Díaz, F. (2002). *Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo*. Consejo Nacional para las Culturas y las Artes, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, Unión de Colonos del Pedregal de Santo Domingo A. C. y Centro de Artes y Oficios “Escuelita Emiliano Zapata”.
- Garrido, S., y Freidenberg, F. (2020). El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018. *Política y gobierno*, 2(28), pp. 1-22. <https://bit.ly/3H1rrVD>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM] (2020). *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados*. <https://bit.ly/3GZWjpA>
- Instituto Electoral del Distrito Federal [IEDF] (2012). Estadísticas de los resultados 2012. <https://bit.ly/3oscyoW>
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2019). *Estadísticas del Listado Nominal*. <https://bit.ly/2LKHR5J>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2019). *Mapa Digital de México*. <https://bit.ly/2FOmK3Q>
- \_\_\_\_ (2015). *Censos y Conteos de Población*. <https://bit.ly/2CkGYO2>
- \_\_\_\_ (2012). *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*. <https://bit.ly/3Li6xnM>

- Jenks, G. (1967). The Data Model Conception in Statistical Mapping. *International Yearbook of Cartography*, 7, pp. 186-190. The Data Model Conception in Statistical Mapping.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., & Gaudet, H. (1968). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. Columbia University Press.
- Lipset, S. (1987). *El Hombre Político. Las bases sociales de la Política*. Tecnos.
- Lipset, S., & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction. In S. Lipset & S. Rokkan (Eds.), *Party systems and voter alignments*, (p. 1-63). Free Press.
- Martínez, D. (2019). El uso político del agua en Coyoacán. *Reporte Índigo: Ciudad de México*. <https://bit.ly/2Ptt8im>
- Massolo, A. (1994). Las políticas del barrio. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), pp. 165-183. <https://doi.org/10.2307/3541087>
- Molinar, J., y Weldon, J. (1990). Elecciones de 1988 en México: crisis de autoritarismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), pp. 229-262. <https://doi.org/10.2307/3540608>
- Olaya, V. (2014). *Sistemas de información geográfica*. CreateSpace Independent Publishing Platform. <https://bit.ly/41q6jQO>
- Pacheco, G. (1992). Urbanización, elecciones y cultura política. El Distrito Federal de 1985 a 1988. *Estudios Sociológicos*, 10(28), pp. 177-218. <https://www.jstor.org/stable/40420146>
- Pacheco, G., y Reyes del Campillo, J. (1989). La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados, 1979-1988. *Sociológica*, 4(11), pp. 59-74. <https://bit.ly/3AglQHe>
- Pérez-Rincón, S. (2020). Feminismo popular contra la desposesión y la transformación urbana neoliberal. La experiencia del Pedregal de Santo Domingo de la Ciudad de México. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 23, pp. 185-205. <https://bit.ly/41Klg04>
- Rodríguez, L., y Zamorano, E. (2020). De la informalidad a la consolidación de las colonias populares en la ciudad de México: el habitar de los arreglos residenciales en el pedregal de santo domingo. *PLANEIO*, 85, pp. 1-12. <https://bit.ly/40sLxPn>
- Romero, R., (1998). *Las organizaciones vecinales y el Pronasol: El caso del Pedregal de Santo Domingo* (tesis de maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ciudad de México.
- Ruiz, L., y Otero, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Centro de Investigaciones Sociológica.
- Secretaría de Gobernación (23 de agosto de 2018). *Desde el corazón del llamado "Coyoacán negro" es narrada la construcción de una cultura urbana a través del arte, gracias a la mirada de sus habitantes más pequeños*. Gobierno de México, Secretaría de Cultura, Prensa. <https://bit.ly/3KR9Qk9>
- Sánchez, C. (2019). La identidad partidista en la Ciudad de México. El PRD y MORENA el 1 de julio de 2018. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 26, pp. 99-115. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.26.66385>
- Sonnleitner, W. (2013). Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía

- exploratoria y los enfoques espaciales del voto. *Estudios Sociológicos*, 31, pp. 97-142. <https://bit.ly/41pczIN>
- Tejera, H. (2020). Estructura política y elecciones en la Ciudad de México. En E. Palma y S. Tamayo (coords.), *México 2018: elecciones, partidos y nuevos clivajes sociales*, (pp. 129-154). Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_ (2019). Coaliciones políticas y comportamiento electoral en la Ciudad de México: las elecciones del 2018. *Alteridades*, 29(57), pp. 9-22. <https://bit.ly/43MxEyl>
- Tejera H., y Castañeda D. (2017). Estructura política, redes político-clientelares y oscilaciones electorales en la Ciudad de México. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), pp. 227-246. <https://bit.ly/3KL7NOE>
- Valverde, M., y Zarate, M. (2015). Densificación habitacional y procesos socio-espaciales en colonias populares. *Academia XXII*, 6(11), pp. 81-99. <https://bit.ly/3KLeqJO>

# Gobernanza democrática y gestión hídrica actual en la cuenca alta del río Negro en Uruguay

*Democratic governance and current water resources management in the upper Rio Negro basin in Uruguay*

Amalia Margarita Stuhldreher

Profesora del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS)-sede Tacuarembó de la Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico: astuhldreher@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

*Recibido: 10-noviembre-2022. Aceptado: 9-febrero-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

## Resumen

Este artículo busca conocer los desafíos y oportunidades de la gestión integrada, sostenible y participativa de los recursos hídricos de la cuenca alta del río Negro, en Uruguay, desde una perspectiva de gobernanza democrática. Para ello, se acude a una metodología cualitativa que incluye observación participante y talleres de sensibilización a actores clave y tomadores de decisión sobre dicha cuenca. En un contexto de fuertes dilemas globales y locales respecto al desempeño democrático frente al manejo de los recursos naturales, se recogen los asuntos y nudos críticos de la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos, así como los posibles abordajes de soluciones. Es significativa la propuesta de “clave local” contemplada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, ya que conlleva al abordaje multinivel de la dimensión territorial de dicha cuenca.

**Palabras clave:** gobernanza democrática, desarrollo sostenible, gestión integrada de recursos hídricos, cuenca alta del río Negro, Uruguay.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre 2023, pp. 125-144.

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

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

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.329](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.329)



## Abstract

This article examines current challenges and opportunities for integrated, sustainable, and participatory management of water resources in the upper Rio Negro basin (Uruguay) from a democratic governance perspective. For that purpose, the article adopts a qualitative methodology using techniques such as participant observation and workshops to raise awareness about the importance of this issue among key actors and decision-makers from the basin. In a context of severe global and local dilemmas regarding the democratic performance related to natural resources management, the paper reflects critical issues regarding the integrated and participatory management of water resources and proposes possible solutions. In this regard, the “local key” of the global proposal of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Agenda 2030 is especially significant, inasmuch necessarily entails a multilevel approach that includes the territorial dimension of this basin.

**Keywords:** Democratic governance, sustainable development, integrated management of water resources, Upper Rio Negro Basin, Uruguay.

## 1. Introducción

Frente al desempeño democrático de los recursos naturales, son muchos los desafíos globales y locales. Se trata de un reto de envergadura al que se enfrenta la humanidad en términos de desarrollo sostenible. Esta es una mirada diferente, aunque complementaria, de los abordajes “clásicos” respecto a la calidad de la democracia, sus formas de medición, factores explicativos (Barreda, 2013), así como sus fortalezas y debilidades (Levine, 2013). Estas nuevas miradas se relacionan con las percepciones acerca de la capacidad de los sistemas democráticos de brindar respuestas asertivas a los retos que se enfrenta la ciudadanía y en los que la dimensión ambiental cobra mucha fuerza.

Un aporte a la reflexión lo constituye el Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030, de la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2020), entidad que esboza líneas de acción para una recuperación transformadora tras la pandemia de la covid-19. Uno de los aspectos que señala el informe es la “frontera ambiental centro-periferia” que, junto con las emisiones de gases de efecto invernadero, aluden al uso y consumo de recursos naturales, con un enfoque de igualdad y sostenibilidad. Dicha frontera sintetiza dos problemas de la desigualdad relacionados con el medioambiente. Por un lado, la necesidad de preservarlo para las futuras generaciones, lo que implica un problema de igualdad intergeneracional. Por el otro, el conflicto global-local respecto a cuánto puede crecer el centro y cuánto la periferia para evitar la destrucción del medioambiente. En este sentido, hay desigualdad entre países que afecta a las generaciones actuales (Cepal, 2020, p. 77).

En forma manifiesta, la interrelación entre desafíos globales y locales se hizo explícita con la Declaración de Río de 1992, en la que se planteó la importancia

de las acciones locales y comunitarias en el ordenamiento del medioambiente y promoción del desarrollo sostenible, algo que fue denominado “en clave local”. Tanto los ODS de 2015 como la Agenda 2030 subrayan en lo ineludible de un abordaje multinivel y territorial de la gobernanza democrática. Junto a esto, el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) apunta a que la humanidad se enfrenta a una nueva era geológica, el Antropoceno, caracterizada por los cambios y riesgos climáticos y geofísicos del planeta. En este caso, también se aluda al involucramiento de los niveles territoriales y las comunidades locales en la búsqueda de soluciones (United Nations Development Programme [UNDP], 2020).

En términos de calidad democrática, la demanda de bienes y la búsqueda de soluciones conlleva a desafíos que aseguren el desarrollo institucional y una gobernanza cuyos mecanismos apunten a una gestión integral, sostenible y participativa de los recursos naturales, incluidos los hídricos. En este sentido, el ODS 6 subraya la importancia de garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y saneamiento para todas las personas. Autores como Diana Míguez (2015, p. 71) señalan que –pese a la importancia que representan la escasez y la contaminación del agua– la actual crisis del líquido vital responde, en esencia, a una crisis de gobernanza. Asimismo, Farinós *et al.* (2020) mencionan la pertinencia de desarrollar estrategias que, ancladas a la Agenda 2030, promuevan la transformación de los modelos territoriales, socioeconómicos y ambientales. Una adecuada gobernanza democrática debe asegurar la planificación y gestión acorde con el interés de la sociedad y sostenibilidad ambiental.

Considerando el panorama anterior, este artículo aborda los desafíos y oportunidades que en la actualidad surgen frente a la aspiración de una gestión integrada, sostenible y participativa de los recursos hídricos en Uruguay, con foco en la cuenca alta del río Negro. Esta reflexión parte de los resultados del proyecto de investigación-acción “Fortalecimiento de la participación en la cuenca alta del río Negro”, en la que la autora de este artículo participó como integrante del equipo, focalizando sus aportes en lo relativo a la categoría de gobernanza. Dicho proyecto, que inició en julio de 2019 y culminó en marzo de 2023, se dio en el marco de un convenio de cooperación entre el ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) –mediante la Dirección Nacional de Aguas–, el Fideicomiso Fondo de Innovación Sectorial de la Iniciativa del Río Negro y la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República de Uruguay. Este proyecto tenía entre sus objetivos generales fortalecer la participación de la ciudadanía en la gestión integral, sostenible y participativa de los recursos hídricos de manera que se pudieran generar insumos para actualizar el Plan de Cuenca del Río Negro, que a la fecha se encuentra en construcción

Dicho proyecto adoptó una estrategia metodológica de corte cualitativo con énfasis en la participación de actores. A partir de técnicas cualitativas como revisión bibliográfica, documental y observación participante, este artículo se

centra en las percepciones obtenidas en los talleres de sensibilización realizados a las personas tomadoras de decisión de la cuenca alta del río Negro. Durante el proyecto se contemplaron y realizaron tres talleres: el primero, titulado “Taller la cuenca alta del río Negro: contribuciones desde la educación”, realizado el 27 de octubre de 2021; el “Taller con actores vinculados a la ciencia, tecnología e innovación y ciudadanos con conocimiento experto en la cuenca alta del río Negro”, del 19 de mayo de 2022; y el tercero, “Taller para sensibilización de los tomadores de decisión”, del 29 de junio de 2022.

Si bien, en forma general el presente artículo toma en cuenta las contribuciones de los tres talleres, por la naturaleza del tema abordado se concentra, de forma particular, en los resultados del tercero de ellos, en el que el objetivo era dar a conocer las directrices, programas, proyectos y metas, así como los principales puntos críticos del esbozado Plan de la Cuenca del Río Negro. Los aportes de los participantes, mediante discusiones llevadas a cabo en la plataforma digital ZOOM, fueron recogidos por los integrantes del proyecto, quienes trabajaron en grupos y sistematizaron dichas contribuciones. Los resultados fueron validados por los referentes convocados, que se mencionan más adelante, durante la discusión plenaria realizada al final del taller.

Este artículo se estructura en cuatro partes para su comprensión. En primer lugar, se presenta la contextualización socio-territorial de la cuenca alta del río Negro. En segundo lugar, se plantea el marco analítico-conceptual ligado a las nociones de gobernanza multinivel y multiactorial de carácter democrático, así como los principales aspectos político-institucionales relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos en Uruguay. En tercer término, se señalan los principales resultados del relevamiento de la información ligados a las percepciones respecto a los desafíos y oportunidades, asuntos críticos, compromisos y posibles abordajes de solución de la cuenca. Por último, se esbozan algunas conclusiones y perspectivas a futuro.

## 2. Contextualización socio-territorial

El río Negro atraviesa de este a oeste a Uruguay, naciendo en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil), cerca de la ciudad de Bagé. Su longitud total es de 850 km, 700 de ellos en territorio uruguayo, formando parte de la región hidrográfica del río Uruguay. Dicha región recoge aguas precipitadas de cuencas de Brasil, Argentina y Uruguay mediante su cauce principal, el río Uruguay, que desemboca a su vez en el río de la Plata junto al río Paraná. Esta región representa el 64 % de la superficie de Uruguay, con cerca de 113 607 km<sup>2</sup>. Dentro del territorio uruguayo recibe el aporte de dos grandes cuencas: la cuenca de río Uruguay (45 391 km<sup>2</sup>) y la cuenca del río Negro (68 216 km<sup>2</sup>, lo que la convierte en la más extensa del país) (MVOTMA, 2017, p. 158).

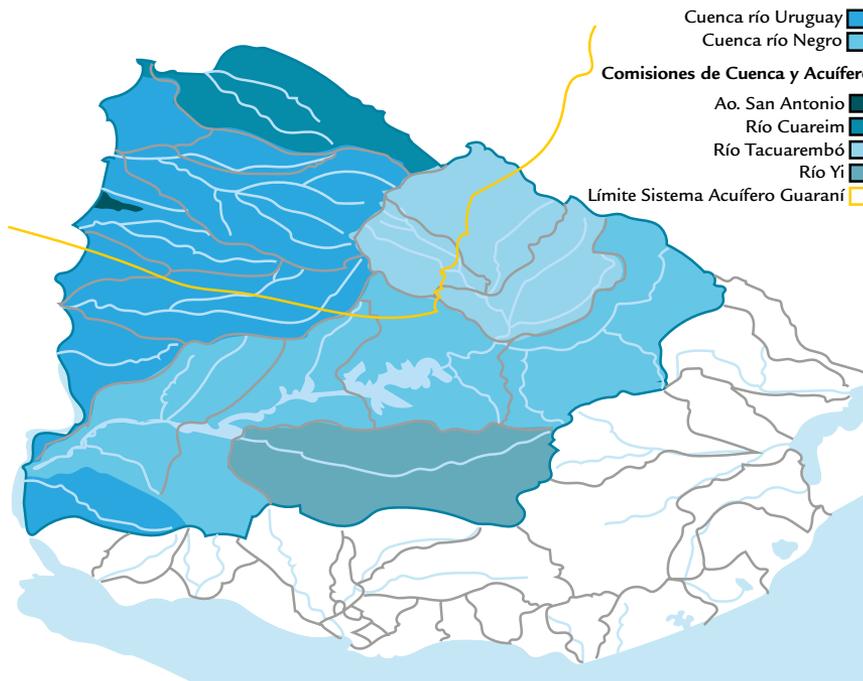
En cuanto a la cuenca del río Negro, está limitada por la Cuchilla Grande al este, la Cuchilla de Haedo al oeste y la Cuchilla Grande del Oeste al sur. Los departamentos que la integran son Durazno, Rivera y Tacuarembó y, de manera

parcial, Cerro Largo, Flores, Florida, Río Negro y Soriano. Su cuenca hidrográfica se divide en: 1) cuenca alta, desde sus nacientes hasta la desembocadura del río Tacuarembó; 2) cuenca media, desde la desembocadura del río Tacuarembó hasta la desembocadura del río Yí; y 3) cuenca baja, desde la desembocadura del río Yí hasta su desembocadura en el río Uruguay. Es una cuenca particular, ya que desde 1979-1980 tiene prioridad el uso del agua para generación de energía, salvo para los usos mencionados en el artículo 163 del Código de Aguas (bebida de higiene humana, bebida de ganado, navegación y flotación, transporte y pesca).

El río Negro cuenta con tres represas hidroeléctricas: Rincón del Bonete (concluida en 1948), Baygorria (de 1960) y Constitución (denominada Palmar, de 1981). Su cuenca se halla vinculada, sobre todo, a la producción primaria. La población de ese territorio, de acuerdo con el censo 2011 –último realizado en Uruguay– es de 387 034 personas y se concentra en las capitales departamentales y, en menor medida, en centros poblados intermedios y pequeños. La unidad del paisaje predominante en la cuenca es la pradera, con planicies fluviales en las nacientes y desembocadura de la cuenca y una zona de quebradas al norte. En la cobertura vegetal predomina la pradera natural, extendida en más del 55 % de la cuenca. A su vez, el monte nativo ocupa el 4 % de la cuenca y está asociado a los cursos de agua (montes ribereños) o a zonas de sierras y quebradas (montes serranos o de quebrada).

Gráfico 1

Región hidrográfica de la cuenca del río Uruguay, incluyendo la cuenca del río Negro



Fuente: Plan Nacional de Aguas (2017, p. 159).

Este artículo se concentra en la cuenca alta del río Negro, en la región Noreste del país. Dicha región presenta una gobernanza consolidada en perspectiva multinivel y multiactoral que es el resultado del trabajo en el territorio a partir de la gestión de las cuencas hidrográficas. Los departamentos de Rivera y Tacuarembó han desarrollado una articulación institucional histórica, incluso, anterior al proceso iniciado en la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó en 2013. En este sentido, ya existía un grupo de trabajo y una articulación multiactoral entre la Intendencia Departamental de Rivera, Intendencia Departamental de Tacuarembó y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con participación de la sociedad civil y la academia, cuyos cometidos se vinculaban al desarrollo de la gestión integrada del recurso hídrico (Ramos y Morales, 2022).

Según los datos del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2022) –que desde 1990 reporta sobre los avances y desafíos en dicha materia– doce países del mundo se ubican dentro del grupo de desarrollo humano alto, considerando el índice de desarrollo humano (IDH). Dicho índice es un indicador sintético de desarrollo y procura recoger una visión amplia de bienestar que no es considerada por indicadores como el producto interno bruto (PBI) per cápita. En tal sentido, inspirado por la concepción de Sen (1999), se entiende al desarrollo como un proceso por el cual se amplían las oportunidades de la gente, tomando tres aspectos centrales: vida prolongada y saludable (esperanza de vida), educación y acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Considerando los datos del citado Informe, en América Latina, el país mejor ubicado es Chile, en el puesto 42. En Uruguay el indicador alcanza el valor de 0,809, colocándose en el puesto 58, pese a que en la medición de 2021 el país se había ubicado en el lugar 55. Aun así, el país sigue en la subcategoría de “desarrollo humano muy alto” (PNUD, 2022, p. 26)<sup>1</sup> con indicadores de desarrollo relativo que lo posicionan de manera favorable a escala mundial y regional.

Sin embargo, la heterogeneidad del territorio uruguayo genera marcadas diferencias en el desarrollo humano. Las últimas mediciones disponibles en materia del IDH diferenciadas por departamentos elaboradas por el Observatorio Territorial del Uruguay (OTU) y la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), a partir de los datos del Banco Central del Uruguay, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Estadísticas, en 2017, dan cuenta de un desequilibrio interno. De los 19 departamentos que conforman el país, Tacuarembó presenta un IDH de 0,776, Rivera un 0,765 y Cerro Largo de 0,783, mientras que el departamento de Montevideo (donde se encuentra la capital del país) se posiciona con 0,841 (OTU y OPP, 2018). Estas cifras ponen de manifiesto el rezago relativo de los departamentos que conforman la región Noreste que, junto con Artigas, constituyen los peores valores del país en términos de desarrollo humano.

<sup>1</sup> Según este informe, el desarrollo de la humanidad retrocedió a niveles de 2016. De forma concreta, en más del 90 % de los países del mundo durante 2020 o 2021 se produjo un deterioro de indicadores como esperanza de vida, educación y economía, sobre todo por efectos sociales de la pandemia de la covid-19, guerras y cambio climático. Esto implica, por primera vez, un empeoramiento de indicadores a escala mundial por dos años consecutivos.

De acuerdo con el censo de 2011 y el cálculo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), Tacuarembó es uno de los departamentos que concentra un alto porcentaje de población, con al menos una NBI. Los primeros puestos lo ocupan Artigas (54,4 %), Salto (49,4 %), Rivera (45,4 %), Tacuarembó (45,2 %) y Cerro Largo (44,8 %) (Calvo, 2013, p. 32). Teniendo en cuenta la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo, así como las implicancias de la inserción de los territorios en una determinada región, es interesante considerar en esta caracterización el Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva (Idere), elaborado por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y el Instituto de Economía (Iecon) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

Este índice mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, utilizando una medida geométrica que dista entre 0 y 1 (en la que 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo). Esto permite analizar las trayectorias y asimetrías de las dimensiones críticas en el desarrollo de las personas sistematizadas según las regiones que habitan, logrando identificar las desigualdades territoriales y brechas sociales. El Idere incluye dimensiones como educación, salud, bienestar y cohesión socioeconómica, conectividad, seguridad, calidad institucional subnacional, economía y ambiente. En su última medición el Idere considera que el departamento de Cerro Largo tiene un valor de 0,5368, mientras que Tacuarembó de 0,5683 y Rivera, de 0,5499 (Rodríguez y Vial, 2021, p. 301). Examinando los valores propuestos por el índice, esto representa una situación intermedia tomando una perspectiva todas las regiones latinoamericanas consideradas, aunque debe mencionarse la tendencia a la mejora en comparación con mediciones anteriores, lo que señala también el dinamismo de los departamentos aquí considerados.

En relación con la dimensión de medioambiente, el Idere toma por variables las energías renovables, las áreas protegidas y la calidad de recursos naturales valiosos. En esa dimensión se procura una visión integral y sintética del desarrollo, dado que, como manifiestan desde el Idere, se apunta al desarrollo sostenible impulsado por Naciones Unidas con un desarrollo equilibrado entre lo social, económico y ambiental. Dada la naturaleza del tema analizado en este artículo, resulta relevante considerar la dimensión ambiental. En dicha dimensión, el departamento de Tacuarembó tiene un valor de 0,5901 y Rivera de 0,5708, lo que implica un nivel de desarrollo medio-alto para ambos departamentos. El departamento de Cerro Largo obtuvo un valor de 0,4380, lo que se traduce en un nivel de desarrollo medio (Rodríguez y Vial, 2021, pp. 388-390).

### **3. Marco analítico**

Se consideran a continuación los debates recientes respecto a las nuevas formas de gobierno de los territorios y gestión de las políticas públicas orientadas al desarrollo, es decir, distintas maneras de gobernanza, lo que abarca también la gestión de recursos naturales como el agua. Como señala Farinós (2015), la discusión en torno a la gobernanza implica tanto la articulación multinivel (Hooghe &

Marks, 2001; Marks y Hooghe, 2004) como la participación a nivel horizontal y su coordinación intersectorial, de manera que se logre coherencia en las actuaciones. A eso se suma el fortalecimiento de la participación deliberativa que busca fomentar valores democráticos y alcanzar los niveles deseables de gobernabilidad (Farinós, 2015).

Siguiendo a Bertoni *et al.* (2011), puede afirmarse que la democracia es y ha sido valorada como una organización macro que implica la promoción del desarrollo, dada que su existencia conlleva a otras instituciones asociadas y constitutivas a que promuevan la ampliación de las libertades y garantías de procedimiento que aseguran un proceso justo. Esto es, la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Partiendo de una perspectiva del desarrollo como libertad (Sen, 1999), puede pensarse que la democracia (en su variante representativa) constituye el régimen político más favorable para alcanzar el desarrollo.

En relación con la conceptualización de gobernanza democrática, a diferencia de un modelo focalizado de gobierno (en el que la presencia del poder del Estado se hace visible en el entramado de relaciones jerárquicas y burocráticas), abarca un sistema de relaciones más amplio que incluye, de manera expresa, a otros actores no tradicionales del ámbito político. Esto representaría un formato alternativo que transforma la gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós, 2008). Lo novedoso de estas dinámicas basadas en nuevos marcos institucionales formales e informales dentro de los espacios territoriales radicaría en la promoción de redes y ámbitos de participación con una fuerte presencia de relaciones de confianza entre los participantes (Kooiman, 2003; Moncayo, 2002).

Cabe situar la discusión sobre gobernanza en un momento histórico particular, marcado por el inicio de una nueva era geológica denominada Antropoceno, caracterizada por el carácter antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta, entre los que destaca el cambio climático y en los que los niveles territoriales y las comunidades locales adquieren una particular importancia en la búsqueda de soluciones (UNDP, 2020). Resulta pertinente desarrollar estrategias considerando la Agenda 2030 para lograr articulaciones frente a la transformación de los modelos territorial, socioeconómico y ambiental. Una clave significativa está dada por una adecuada gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental (Farinós *et al.*, 2020).

En ese contexto, acuerdos pos-2015 como los ODS y Acuerdo de París son hitos para una innovación institucional que marcan un cambio respecto a las formas de gobernanza que van desde la concepción basada en normas y reglas hacia otra que incorpora el monitoreo en la consecución de las metas. Esto plantea un desafío respecto a la coherencia de las acciones con niveles de coordinación y cooperación sin precedentes (Kanie *et al.*, 2019). Desde la óptica de la gobernanza territorial en clave de desarrollo sostenible esto implica abordar la cuestión de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la dimensión de la participación de los actores nacionales y locales (gubernamentales, sociedad civil, sector privado, academia, otros).

Para el análisis del presente caso, y desde la gobernanza territorial sustentable basada en pilares democráticos, se apunta a captar las percepciones que los tomadores de decisión sobre la cuenca alta del río Negro tienen de los arreglos institucionales en torno a la gestión del recurso hídrico. Estos arreglos pueden revelar las dinámicas innovadoras que contribuyen a “transiciones socio-técnicas” (Geels, 2011), teniendo en cuenta que la gestión integrada de recursos hídricos es un principio rector de la Política Nacional de Aguas de Uruguay. Según Global Water Partnership (GWP, 2020), es entendida como un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos naturales, con el fin de maximizar el bienestar humano de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

En términos históricos, la regulación de las aguas en Uruguay tiene por antecedentes el Código Rural de 1875, vigente hasta 1978, cuando se estableció el Código de Aguas. Este último instrumento centraliza la toma de decisiones de los recursos hídricos. Después, se suman otras reglamentaciones, como la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas de 1981. En la década de 1990 el país buscó consolidar la preservación del ambiente y el cuidado de los recursos naturales, ratificando una serie de tratados internacionales en la materia. En mayo de 1990 se crea el MVOTMA y con la reforma en 2004 la Constitución consagró el derecho al agua y al saneamiento (MVOTMA, 2017, p. 19).

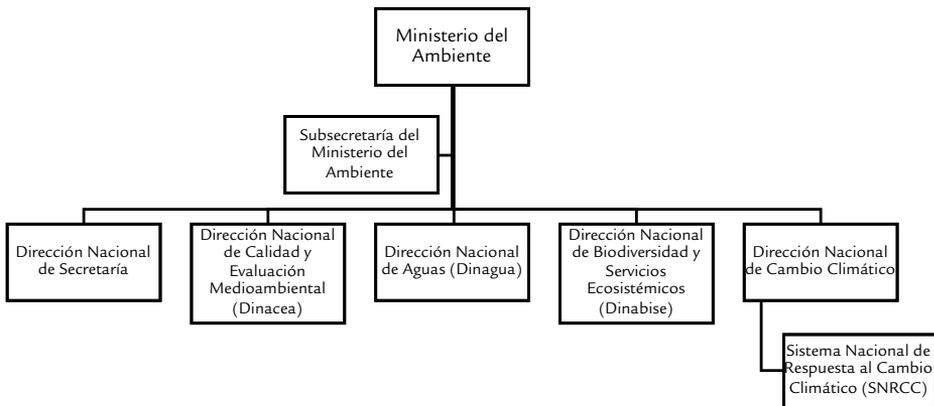
Con estos antecedentes en el ordenamiento jurídico, se abre la posibilidad de que todos los sectores sociales participen en la toma de decisiones, incluyendo a los Gobiernos locales y municipales. Esto cobra relevancia en el marco del proceso de descentralización que se reflejó en la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2010. De hecho, la gestión integral de los recursos hídricos abarca niveles individuales, de vecinos u organizaciones no gubernamentales, dependiendo del tamaño de la cuenca de los ríos. Por su parte, la Ley Reglamentaria del inciso 2.º del artículo 47 de la Constitución de la República (Ley N.º 17.930 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones-Ejercicio 2005-2009), sancionada en diciembre de 2005, estableció la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (Dinasa) que en 2010 amplió sus objetivos y pasó a denominarse Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) luego de sancionarse la Ley N.º 18.719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones-Ejercicio 2010-2014. Dicha dirección estuvo hasta 2020 bajo la órbita del MVOTMA y pasó al nuevo Ministerio de Ambiente (MA).

Como señalan Mazzeo *et al.*, (2020, p. 60), la administración y cuidado de los ecosistemas (así como los bienes y servicios que proveen) contienen desafíos significativos que se relacionan con la diversidad e intereses de los actores involucrados, su nivel de conectividad e interacciones, así como con los modos y mecanismos de participación en los sistemas de gobernanza actuales y futuros. Los autores enfatizan que Uruguay tiene por meta avanzar hacia un modelo de gestión integrada de los recursos hídricos: el artículo 47 de la reforma constitucional es punto de partida de esta nueva gestión. Se le suma el paradigma de la gestión

integrada de las cuencas que consta en la Política Nacional de Aguas, conforme a la Ley 18.610 de 2009, anclada al Plan Nacional de Aguas (PNA) por Decreto Ejecutivo 205/017 que rige desde 2018.

En ese marco, el PNA determina las bases para la formulación de los planes regionales, así como de los planes locales de cuencas, acuíferos y aguas urbanas desde una visión local. De esa forma, dicho paradigma es el principal instrumento para la gestión y toma de decisiones en lo relacionado con las cuencas, territorios y localidad. Se busca, así, superar la fragmentación y optimizar la articulación de las políticas nacionales (ambiente, ordenamiento territorial, cambio climático), sectoriales (sectores productivos, emprendimientos especiales, navegación, energía), de actores y de niveles de gobierno.

Gráfico 2  
Organigrama del Ministerio de Ambiente e inserción de la Dinagua



Fuente: Ministerio del Ambiente (s/f). Elaboración propia de la autora (2023).

En términos institucionales y organizativos, las Comisiones de Cuencas y Acuíferos y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son los espacios consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo, junto con la Comisión Asesora en Aguas y Saneamiento (Coasas). Según los Decretos Ejecutivos 106, 183 y 258 de 2013, dentro de las competencias de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos se encuentra: 1) colaborar de forma activa en la formulación y ejecución de los planes de recursos hídricos; 2) vincular el Poder Ejecutivo con los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la PNA; 3) asesorar y colaborar con el Consejo de Recursos Hídricos y el Ministerio del Ambiente en la gestión local de los recursos naturales; 4) propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana; 5) emitir opinión de oficio o a solicitud de la autoridad acerca de los otorgamientos de derechos de uso; y 6) elaborar y elevar a consideración del Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondientes criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la cuenca o acuífero.

## 4. Percepciones respecto a los desafíos y oportunidades

### 4.1. Visiones sobre los asuntos críticos y posibles abordajes de solución

El proyecto “Fortalecimiento de la participación en la cuenca alta del río Negro” desarrolló una serie de actividades, dentro de ellas, un taller realizado en junio de 2022 dirigido a las personas tomadoras de decisión sobre la cuenca alta del río Negro. Se contó con la participación de una diversidad de instituciones que representaban a diferentes niveles de gobierno. A escala nacional asistieron representantes del Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas, Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dinagua —con representantes en lo nacional y regional—, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como el Laboratorio Tecnológico del Uruguay. A escala local y de los Gobiernos departamentales participaron la Intendencia Departamental de Rivera, Dirección de Alumbramiento de Agua y Dirección General de Medio Ambiente.

Por la Intendencia Departamental de Tacuarembó participó la Dirección de Medio Ambiente y por la Intendencia Departamental de Cerro Largo (IDCL) la Dirección de Desarrollo Social. Desde el ámbito académico, además de la sede Tacuarembó del Centro Universitario Regional Noreste de la Universidad de la República (Udelar), que coordinó el taller, asistieron representantes de la Casa de la Universidad de Cerro Largo (Cucel). De la sociedad civil organizada estuvo la Asociación Civil Agüita (de enfoque ambientalista) y la Asociación Rural de Tacuarembó (que nuclea a productores agropecuarios). El objetivo de este taller fue dar a conocer las directrices, programas, proyectos y metas, así como los principales puntos críticos del Plan de la Cuenca del Río Negro, que se encuentra en proceso de elaboración.

Tabla 1  
Principales puntos del Plan de Cuenca del Río Negro

1	Desequilibrio entre la oferta y demanda
2	Pérdida de calidad de los recursos hídricos
3	Soluciones de saneamiento individual poco efectivas
4	Impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades
5	Impactos de eventos extremos, inundaciones y sequías en zonas rurales y urbanas
6	Potenciales riesgos asociados con la infraestructura hidráulica
7	Normativa dispersa y desactualizada
8	Debilidad de herramientas y procedimientos administrativos para la gestión
9	Información insuficiente
10	Debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos
11	Debilidad en la divulgación, formación, e investigación en la temática del agua frente a los nuevos desafíos para la gestión

Fuente: Plan de Cuenca del Río Negro. Elaboración propia de la autora (2023).

Como formas eventuales de abordaje de las problemáticas, el PNA plantea una serie de programas, descripciones y proyectos que constan en la tabla que sigue:

Tabla 2  
Programas del Plan Nacional de Aguas

Programa	Descripción	Proyectos	Descripción	Proyectos
Impactos y resultados	P01	Agua para el desarrollo sustentable	Incorpora la dimensión ambiental a la gestión integrada de los recursos hídricos mediante medidas de preservación, mitigación de los impactos y restauración de los ecosistemas, gestión del riesgo de impactos puntuales, aplicación de caudales ambientales y uso eficiente del recurso agua y producción sustentable. Tiene como principal objetivo proteger a los ecosistemas acuáticos y amortiguar o minimizar los impactos sobre el ciclo hidrológico y la calidad del agua causados por fenómenos naturales y actividades humanas y fenómenos naturales en las cuencas y acuíferos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos</li> <li>2. Gestión del riesgo de impactos puntuales</li> <li>3. Aplicación de caudales ambientales</li> <li>4. Uso eficiente del agua</li> <li>5. Recursos naturales y producción sustentable</li> </ol>
	P02	Agua para el uso humano	Incluye aspectos de salud vinculados con el uso y manejo de las aguas de cuidado, atención de la calidad y cantidad de las aguas para consumo humano y abarca el objetivo de avanzar hacia el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento y al manejo sustentable del drenaje de aguas pluviales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano</li> <li>2. Agua y salud</li> <li>3. Planes de seguridad de agua</li> </ol>
	P03	Agua y sus riesgos asociados	Desarrolla instrumentos y modelos para prevenir y gestionar los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemas de alerta temprana de inundaciones</li> <li>2. Implementación de instrumentos de gestión de riesgo de inundaciones</li> <li>3. Directrices e instrumentos para la gestión de sequías</li> </ol>
Productos y procesos	P04	Diseño y gestión de obras hidráulicas	Propone avances para la implementación de criterios y herramientas de gestión de riesgo en el diseño y gestión de las obras hidráulicas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad de represas</li> <li>2. Obras de defensa</li> </ol>
	P05	Instrumentos específicos de gestión	Introduce cambios en la modalidad de trabajo y en los instrumentos necesarios para facilitar la gestión integrada. Incluye la armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos, la reingeniería de procesos internos de la Dinagua y el análisis de los posibles instrumentos económicos a utilizar.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos</li> <li>2. Actualización de la gestión</li> <li>3. Instrumentos económicos para la gestión</li> </ol>

Productos y procesos	P06	Planes de gestión integrada de recursos hídricos	Propone el logro de planes para la gestión de los recursos hídricos en distintas escalas a escala territorial: de regiones hidrográficas, cuencas, acuíferos y zonas urbanas, y para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo las cuencas o acuíferos transfronterizos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes de gestión integrada de recursos hídricos de las tres regiones hidrográficas, cuencas y acuíferos</li> <li>2. Planes de aguas urbanas</li> <li>3. Gestión de cuencas y acuíferos transfronterizos</li> </ol>
	P07	Sistemas de información y modelos	Reúne y organiza datos para constituir información que, apoyada en modelos conceptuales y matemáticos, soporta la toma de decisión para la planificación y la gestión de los recursos hídricos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema de Información Ambiental</li> <li>2. Sistema de Información Hídrica</li> <li>3. Modelos conceptuales y matemáticos de cuencas y acuíferos</li> <li>4. Salas de situación y pronóstico de corto y mediano plazo</li> </ol>
Capacidades	P08	Monitoreo de cantidad y calidad	Establece un sistema de redes de monitoreo para realizar un seguimiento del estado, de la cantidad y de la calidad de los recursos hídricos de las aguas superficiales y subterráneas, mediante el conocimiento de variables hidrometeorológicas y ambientales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas</li> </ol>
	P09	Fortalecimiento y coordinación institucional	Propone fortalecer al MVOTMA y en particular a la Dinagua e incrementar la coordinación interinstitucional para llevar a cabo la gestión de las aguas en consonancia con las disposiciones de la Ley de Política Nacional de Aguas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Readecuación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas del MVOTMA</li> <li>2. Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos</li> </ol>
	P10	Educación para el agua, comunicación, investigación y desarrollo de capacidades	Promueve la cultura del agua, la formación y capacitación permanente para el desarrollo de diferentes disciplinas vinculadas con los recursos hídricos y el desarrollo de investigaciones e innovaciones que contribuyan a mejorar su gestión.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación para el agua</li> <li>2. Comunicación</li> <li>3. Promoción de líneas de investigación e innovación</li> <li>4. Formación y capacitación permanente de los recursos humanos</li> </ol>

Fuente: Plan Nacional de Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

A continuación, se focalizan los resultados del tercer taller, enfatizando la importancia del abordaje desde una perspectiva de los actores territoriales, lo que implica un enfoque en clave local de la Agenda 2030 y los ODS. Como disparador de la discusión del tercer taller se planteó la necesidad de señalar cuáles serían los desafíos o puntos críticos que los participantes estimaban prioritarios dentro de la tabla 1. En función de esa prioridad, se interrogaba respecto a cuáles serían los programas de la tabla 2 que mejor abordarían tales prioridades para, luego, desarrollar oportunidades de solución. Al interno se conformaron dos grupos de discusión de acuerdo con la observación participante realizada.

En una primera selección, ambos grupos coincidieron en la priorización de los aspectos críticos de la cuenca. De la tabla 2 se destacó la “Pérdida de calidad

de los recursos hídricos” que, según los participantes, es evidente con el aumento de la temperatura y calentamiento global, las aguas quietas, el mal uso de fertilizantes y la necesidad de disminuir la eutrofización. Se señalaba la necesidad de diseñar programas sobre la base de la producción agropecuaria sustentable. En relación con las soluciones, el programa que mejor abordaría estos aspectos sería el P01 “Agua para el desarrollo sustentable”, junto con el proyecto P01/06 “Producción agropecuaria sustentable”.

En segundo lugar, la mayoría de participantes coincidieron en que los puntos críticos de “Soluciones de saneamiento individual poco efectivas” e “Impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades” pueden ser unificados y formar parte de un mismo aspecto. Se indicó la necesidad de extender las redes de conexión de saneamiento en los departamentos de la región y el país y, de esa manera, reducir los efectos negativos que provoca el escurrimiento de las aguas. Otro aspecto por atender es la generación de programas de reciclaje de residuos plásticos utilizados en la ganadería. En esta línea, el programa para abordar la temática sería el P02 “Agua para uso humano”, desde el proyecto P02/1 “Agua potable, saneamiento y drenaje urbano”, contemplado en el esbozo de Plan de Nacional Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

En relación con el asunto “Debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos”, los participantes manifestaron que los Gobiernos departamentales tienen sobrecarga y las intendencias necesitan mayor apoyo en recursos técnicos y económicos del nivel nacional para atender y enfrentar las diversas necesidades y problemas a nivel local. En ese sentido, el programa que mejor abordaría esta problemática sería el P09 “Fortalecimiento y coordinación institucional” desde sus dos proyectos: P09/1 “Readecuación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas del MVOTMA” y P09/2 “Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos”, también incluidos en el Plan Nacional de Aguas (MVOTMA, 2017, p. 247).

Otro punto crítico priorizado por ambos grupos fue el de “Impactos de eventos extremos, sequías e inundaciones, en zonas rurales y urbanas”. Se señaló que un aspecto problemático del punto “Desequilibrio entre la oferta y la demanda” es el uso insuficiente del agua para los riegos, debido a que este recurso no es valorado desde lo cultural. Se planteó la necesidad de brindar mayor educación e información para generar un uso más eficiente de los recursos hídricos (con reservas de agua de lluvia) y enfatizar en la importancia del agua para la salud (en personas y animales). En relación con las soluciones, los programas serían: P01 “Conservación y uso sostenible del agua” con el proyecto P01/06 “Producción agropecuaria sustentable”; programa P02 “Agua para el uso humano” con el proyecto P02/1 “Agua potable, saneamiento y drenaje urbano”; programa P08 “Monitoreo de cantidad y calidad” con el proyecto P08/1 “Armonización de los sistemas de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas del Río Negro”; y el programa P05 “Instrumentos específicos de gestión” desde

los proyectos P05/1 “Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos” y P05/2 “Actualización de la gestión”.

En relación con el asunto crítico “Debilidad en la divulgación, formación e investigación en la temática de agua frente a los nuevos desafíos para la gestión”, los participantes indicaron la necesidad de generar mayor concientización, realizar campañas educativas masivas en diversos medios de comunicación. En esta línea, el programa adecuado sería P10 “Educación para el agua, comunicación, investigación y desarrollo de capacidades” con los proyectos P10/1 “Educación para el agua y formación permanente” y P10/2 “Comunicación”. Por último, los participantes entendieron que un punto crítico transversal a los programas y proyectos es lo relacionado con la “Normativa dispersa y actualizada”. También atribuyeron carácter transversal al programa “Fortalecimiento y coordinación institucional”, vinculado con todos los puntos críticos propuestos en la dinámica.

#### **4.2. Disposiciones frente a la gestión integrada del recurso hídrico y compromisos**

Teniendo en cuenta los desafíos expuestos en los puntos críticos, así como en las oportunidades de soluciones, en un segundo momento del taller se procedió a interrogar a los participantes sobre los potenciales compromisos que se pueden asumir desde las instituciones, organizaciones y empresas representadas. En el ámbito académico, desde la Cucel de la Udelar se mencionó el compromiso de articular los servicios universitarios desde sus tres funciones principales, esto es: enseñanza, investigación, además de extensión y vinculación con el medio. Se propuso realizar aportes desde los diversos cursos y carreras que se dictan en la Udelar con el apoyo, por ejemplo, de la carrera de Ingeniería en Agua y Desarrollo Sostenible de la Universidad Tecnológica. Desde el ámbito privado, la Asociación Rural de Tacuarembó mostró disposición para realizar charlas temáticas y eventos locales y regionales con el fin de difundir, concientizar y comunicar respecto a la importancia del cuidado y uso de los recursos hídricos. Se subrayó la importancia de una mayor comunicación y difusión de las actividades, utilizando las redes sociales institucionales.

A nivel departamental de gobierno, desde la Intendencia Departamental de Cerro Largo se plantea la disposición a priorizar la gestión de residuos, lo que implica trabajar en el cierre de los vertederos a cielo abierto. Desde el Departamento de Educación y Cultura se manifestó la predisposición a profundizar en el trabajo con escuelas y liceos con respecto a comunicación y educación en la temática agua y recursos naturales (enfaticando aspectos de biodiversidad, áreas protegidas, uso y calidad del agua, otros). Se asume la necesidad de descentralizar el tema por medio de la coordinadora de municipios que permita la promoción de información que surja de las instituciones con mayor conocimiento en la temática. También se apunta a trabajar el tema de los recursos geológicos, por ejemplo, con la difusión del Proyecto Geoparques bajo la órbita de la Intendencia Departamento de Cerro Largo.

También a nivel departamental, la Intendencia de Tacuarembó señala la intención de trabajar en los instrumentos de ordenamiento territorial en coordinación con el nivel nacional (con el actual Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial [MVOT]) y local. Asimismo, se apunta a una mayor extensión de la red de saneamiento a escala departamental y trabajar en los efectos de la calidad del agua en zonas cercanas al actual vertedero a cielo abierto de la ciudad de Tacuarembó, capital del departamento homónimo. Por último, desde el nivel nacional de gobierno, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca supo indicar su disposición para instrumentar y realizar planes dirigidos a la mitigación de eventos extremos, al manejo de efluentes, uso y manejo de suelos, además de continuar impulsando el desarrollo rural. Desde el MVOT se manifestó voluntad para desarrollar y aplicar instrumentos de ordenamiento territorial tanto a escala nacional como departamental, para lo cual se requiere profundizar la interacción con las intendencias departamentales.

## 5. Conclusiones

El actual contexto de crisis ambiental conlleva a varios retos que trascienden las consideraciones “clásicas” de la calidad democrática. En las últimas dos décadas, potenciado por la pandemia de la covid-19 que demanda una recuperación transformadora, se ha instalado un fuerte reclamo respecto a la capacidad de respuesta de los sistemas democráticos en términos de inclusión social y sostenibilidad ambiental, con énfasis en el cuidado y gestión de recursos naturales. En América Latina esto se vincula con la discusión acerca de los modelos extractivistas que potenció los debates respecto al uso del suelo, contaminación y disposición de los residuos, protección de la biodiversidad y gestión del recurso hídrico.

En la actualidad, Uruguay transita de un modelo fragmentado de gestión de los recursos acuáticos continentales hacia una gestión integrada y participativa con mayor interacción a nivel interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno, con usuarios y ciudadanos. Para promover una gestión de los recursos hídricos es necesario el diseño de un adecuado sistema de monitoreo de calidad y cantidad del agua dentro de un régimen de cooperación e interacción de los actores involucrados. La transformación sería viable si se combinan estrategias descentralizadoras y otras de tipo centralizador que cuenten con la coordinación intersectorial de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), de modo que se pueda superar la fragmentación, los enfoques sectoriales y las limitaciones presupuestales.

Esto se vincula con los dilemas globales y locales del desempeño democrático frente a la promoción del desarrollo sostenible y manejo de los recursos naturales, en este caso, de la cuenca alta del río Negro en Uruguay. Los resultados del proyecto de investigación que derivan en este artículo dan respuesta e insumos para abordar tales desafíos. En términos de calidad democrática, la demanda de bienes públicos y la búsqueda de soluciones en materia de gestión integrada, sostenible y participativa implica configurar las instituciones que sustenten la gobernanza

eficaz, lo que involucra la articulación entre niveles de gobierno y la inclusión de actores que trasciendan el ámbito jerárquico, burocrático-gubernamental y formato político tradicional.

Aunque Uruguay ha avanzado hacia un PNA y una Política Nacional de Aguas junto con un amplio corpus legislativo, es necesario seguir fortaleciendo ciertos puntos críticos mediante la consulta y participación ciudadana. Los participantes de los talleres manifestaron que un desafío a los programas y proyectos del PNA es la normativa dispersa y actualizada, por lo que resulta necesario avanzar en un mejor acceso y conocimiento del acervo legal sobre el ordenamiento territorial. Otro punto por trabajar, debido a su importancia estratégica, es el fortalecimiento y la coordinación institucional, aludiendo a la necesidad de potenciar las interacciones y acciones conjuntas entre niveles de gobierno. Resta el desafío de la efectiva inclusión de los representantes del tercer nivel de gobierno que, pese a la Ley 18.567, aún no llega a todos los territorios del país. Respecto a la debilidad inter e intrainstitucional para la gestión integrada de los recursos hídricos, se percibe que existe sobrecarga en los Gobiernos departamentales y que las intendencias deberían contar con mayor apoyo en recursos técnicos y económicos.

En cuanto a los aspectos técnicos, es llamativa la coincidencia de algunos desafíos. Por ejemplo, la temática sobre pérdida de calidad de los recursos hídricos es asociada con el aumento de la temperatura y calentamiento global, las aguas quietas, el mal uso de fertilizantes. Los desafíos relacionados con las soluciones de saneamiento individual poco efectivas y los impactos del escurrimiento de las aguas en las ciudades deben ser fusionadas, a criterio de los participantes. A esto se suman los desafíos de los impactos de eventos extremos, sequías e inundaciones, en zonas rurales y urbanas y el desequilibrio entre la oferta y la demanda, causados por el uso ineficiente de las aguas, lo que pone de manifiesto una dificultad cultural relacionada con la escasa conciencia respecto al valor del recurso. Asimismo, se manifestó preocupación sobre la debilidad en la divulgación, formación e investigación en la temática de agua frente a los nuevos desafíos para la gestión relacionado con la promoción de mayor concientización y campañas educativas en medios de comunicación.

Ante los desafíos y asuntos críticos listados, se identificaron las oportunidades para el abordaje de posibles soluciones mediante los programas del PNA. La visualización de dichos programas como instrumento frente a los problemas planteados indica que son percibidas como pertinentes, sin que surgieran durante los talleres consideraciones alternativas. Este es un dato alentador al momento de pensar la agenda futura de los proyectos asociados a estos programas. Al respecto, hay predisposición para asumir compromisos que contribuyan a la solución de las problemáticas tratadas.

Por último, hay puntos de encuentro alrededor de la gestión integrada de la cuenca alta del río Negro, como el involucramiento de las comunidades locales en el ordenamiento del medioambiente. Los datos vertidos en el contexto socio-territorial dan cuenta de los rezagos socio-económicos de la región Noreste en la

que se inserta la cuenca aquí analizada. No obstante, y en perspectiva comparada, los datos relativos a la dimensión ambiental del Idere apuntan a que este territorio tiene muchas ventajas. Esto es una oportunidad para consolidar su desarrollo sostenible, incluida la adecuada gestión de sus recursos hídricos en clave participativa en franca lid con el ODS 6, que consiste en garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, así como el saneamiento para todos.

Debe enfatizarse que la traducción en “clave local” de la propuesta global de los ODS y Agenda 2030 conlleva a un abordaje multinivel, que contemple la dimensión territorial en aras de una gobernanza que no se agote en un mero artilugio instrumental efectivo en términos burocráticos, sino que asuma rasgos genuinamente democráticos. En relación con la importancia de lo local, se retomaron los señalamientos del PNUD respecto a la necesidad de involucrar a los niveles territoriales y a las comunidades locales en la búsqueda de soluciones. Cabe subrayar que, conceptualizando al territorio como construcción social, es evidente que la responsabilidad de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de vida de los seres humanos descansa en forma sustantiva sobre los actores locales y territoriales, así como en su capacidad de creación e implementación de mecanismos de gobernanza innovadora, potenciando los espacios de articulación interinstitucional que devengan en ámbitos dotados de pluralidad de visiones e inteligencia anticipatoria.

## 6. Referencias bibliográficas

- Barreda, M. (2013). La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas. En S. Mantilla y G. Munck (comps.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, (pp. 155-185). Celaep.
- Bertoni, R., Castelnuovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S. Rodríguez, J., y Rumeau, D. (2011). *¿Qué es desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Udelar-CSE.
- Calvo, J., (coord.) (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los censos 2011*. Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Administrativas y de Administración de la Udelar, Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Comisión Sectorial de Población – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2020). *Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Geels, F. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), pp. 24-40. <https://bit.ly/40u2lWw>

- Global Water Partnership [GWP] (2020). *Initial Guidelines for the Formulation of NAPS*.
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), pp. 4-24. <https://bit.ly/3lAD2n0>
- \_\_\_\_\_ (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 46, pp. 11-32. <https://bit.ly/3JZc41A>
- Farinós, J., Serrano, A., Borobio, M., y Nogués, S. (eds.). (2020). *Planificación y gestión integrada como respuesta*. Universidad de Valencia y Fundicot i Càtedra de Cultura Territorial Valenciana.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11), pp. 1-24. <https://bit.ly/3JXln8>
- Kanie, N., et al. (2019). Rules to goals: emergency of new governance strategies for sustainable development. *Sustainable Science*, 14(6), pp. 1745-1749. <https://bit.ly/3JYZKht>
- Köhler, J., et al. (2019). An Agenda for Sustainability Transitions Research: State of the Art and Future Directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, pp. 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.
- Levine, D. (2013). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. En S. Mantilla y G. Munck (comps.). *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, (pp. 119-154). Celaep.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-level governance*, (pp. 15-30). Oxford University Press.
- Mazzeo, N., et al. (2020). Combinando estrategias. Descentralización y centralización en la gestión del agua en Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*, (pp. 59-72). Konrad Adenauer Stiftung.
- Míguez, D. (2015). Gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay en el contexto internacional. *INNOTEC*, 10 ene-dic., pp. 71-81. <https://bit.ly/42ssM0R>
- Ministerio del Ambiente (s/f). Estructura del organismo. <https://bit.ly/40uk0NI>
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública 27. Cepal.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente [MVOTMA] (2017). *Plan Nacional de Aguas*. MVOTMA. <https://bit.ly/3lzcqWa>
- Observatorio Territorial del Uruguay [OTU] y Oficina de Planificación y Presupuesto [OPP]. (2018). *Índice de Desarrollo Humano por departamento. Síntesis metodológica y de resultados*. OPP. <https://bit.ly/3JL318>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2022). *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. PNUD. <https://bit.ly/3FKT8Bj>
- Ramos, C., y Morales, L. (2022). Gestión integral de residuos recursos hídricos en la región noreste del Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 1(115), pp. 7-22. <https://bit.ly/40pz6UT>

- Rodríguez, A., y Vial, C. (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina. El índice de Desarrollo Regional LATAM*. Ediciones Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República. <https://doi.org/10.32457/UA.84>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- United Nations Development Programme [UNDP] (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. UNDP. <https://bit.ly/3nbgMRc>

# Estructura burocrática de la Comisión de Tránsito del Ecuador: weberianidad y autonomía

## *Bureaucratic structure of the Transit Commission of Ecuador: weberianity and autonomy*

Mohammad Haoulo Mubayed

Magíster en Gobierno, con mención en estudios sobre el Estado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Correo electrónico: mohammad.haoulo@uasb.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1117-4431>

*Recibido: 18-octubre-2022. Aceptado: 19-febrero-2023. Publicado: 15-julio-2023.*

### Resumen

Este artículo analiza, en clave weberiana y de autonomía, la estructura burocrática de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), institución que supervisa la gestión y seguridad del transporte. El estudio emplea herramientas de medición estructural diseñadas por Peter Evans y James Rauch. La medición del rendimiento burocrático, a partir de los índices de carrera, salario y merito, sugiere que la CTE tiene una buena capacidad institucional (8,17/10,0 puntos). No obstante, su autonomía institucional es baja y es una institución permeable, en lo político, frente a la intervención de diferentes actores estatales del Poder Ejecutivo y municipal. El rendimiento burocrático está mediado también por la desactualizada Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia (1970) y la atención en antiguas estructuras institucionales. Por último, los funcionarios perciben que la CTE no impulsa políticas que sostengan un sector estratégico para la economía nacional como el transporte, aunque tendría capacidad para hacerlo.

**Palabras clave:** estructura burocrática, Comisión de Tránsito del Ecuador, autonomía, weberianidad, capacidad institucional, actores estatales.

## Abstract

This article analyses the bureaucratic structure of the Ecuadorian Transit Commission (CTE), an institution that oversees transport management and safety, in a Weberian and autonomy-based approach. The study employs structural measurement tools designed by Peter Evans and James Rauch. The assessment of bureaucratic performance, based on career, salary and merit indices, suggests that the CTE has good institutional capacity (8.17/10.0 points). However, its institutional autonomy is low and is an institution that is politically permeable to the intervention of different state actors from the executive and municipal branches. In addition, the Law on Surveillance Corps Personnel (1970) and the focus on old institutional structures affect bureaucratic performance. Finally, civil servants perceive that the CTE does not promote policies that support a strategic sector for the national economy, such as transport, although it arguably can do so.

**Keywords:** bureaucratic structure, Transit Commission of Ecuador, autonomy, webereanity, institutional capacity, state actors.

## 1. Introducción

La Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) es una institución que tiene por objetivo dirigir y controlar las diversas actividades operativas de los servicios de transporte y seguridad vial de la red nacional, incluidas las troncales estatales y circunscripciones territoriales de los distintos Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y metropolitanos. Fue creada en 2011 y reemplazó a la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), que data del año 1948. La CTE está facultada para realizar el proceso de transferencia de competencias y funciones, en el marco de su objetivo, a todos los GAD municipales del país, a diferencia de la CTG, cuyas funciones se limitaban a la provincia de Guayas. En 2011, y bajo el amparo normativo constitucional, se planteó la necesidad de construir una institución con una estructura que en lo burocrático debía ser sólida, eficaz y autónoma, al tiempo que dé respuesta a la transferencia de funciones en materia de transporte y seguridad vial en el país.

Este artículo tiene por objetivo analizar la estructura burocrática de la CTE desde una perspectiva teórica y metodológica vinculada a la teoría de la burocracia de Weber (2000), así como conocer su grado de autonomía y rol en el desarrollo económico del país. De forma complementaria, y para comprender las confrontaciones y complementos que se generan entre los poderes locales y nacionales en el marco de la descentralización estatal, se busca distinguir a las entidades responsables y competencias de la actividad operativa del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en Ecuador, partiendo de que la CTE cumple un rol de intermediario entre la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), de carácter nacional, y la Autoridad de Tránsito Municipal (ATM), de carácter local o municipal.

Se parte de una revisión documental y normativa para comprender los elementos teóricos y conceptuales, además de delimitar las instituciones y competencias

en cuestión. Para medir la autonomía se revisa el Estatuto Orgánico por Procesos de la CTE (2013) en sus tres niveles jerárquicos (directorio, administración gerencial y tropas). En la medición de la estructura burocrática se parte de un cuestionario diligenciado por diez funcionarios de la CTE que pertenecen al nivel directivo y unidades descentralizadas de la institución, entre ellos, siete directores administrativos, un director provincial y dos administrativos. Las personas fueron seleccionadas de acuerdo con su disponibilidad de tiempo, experiencia y antigüedad. Sus nombres y apellidos no se publicarán por un pedido puntual. Los datos serán sometidos a las herramientas de medición estructural diseñadas por Evans y Rauch en relación con los índices de mérito, carrera y salario. Esto será explicado más adelante.

Para responder a los objetivos planteados, el artículo se divide en cinco secciones: en la primera se realiza una aproximación conceptual y teórica sobre burocracia y autonomía, seguida de una breve reseña histórica de la CTE, proceso de construcción y delimitación con respecto a la ANT y la ATM. En esta parte se presentan datos acerca de la autonomía y jerarquía de la CTE. En la tercera parte se mide la estructura burocrática a partir de los datos del cuestionario, no sin antes presentar algunos detalles de la confiabilidad, validez y limitaciones de la metodología. En cuarto lugar, se analizan los datos y hallazgos. Por último, se exponen las conclusiones.

## 2. Aproximación conceptual y teórica

Max Weber (2012, p. 708) señalaba que la burocracia se “[...] constituye el tipo técnicamente más puro de la dominación legal”, lo cual implica que “[...] una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción [y eso a su vez lleva a] una acción societaria racionalmente ordenada” (2012, p. 741; énfasis añadido). Para Weber (2000) la burocracia ideal comprende a un sector estable y oficialmente organizado con una jerarquía descrita de forma clara y documentada, según su flujo de órdenes, en la que los burocratas que en ella se desempeñan deben tener una alta preparación y contar con un saber técnico que debe volcarse hacia el cargo burocrático que ocupan. Así, cada funcionario debe dedicar toda su capacidad laboral a su puesto de trabajo.

Los estudios al respecto relacionan a las burocracias con elementos como capacidad, autonomía (aislamiento), jerarquía, saber técnico, entre otros. En especial, la capacidad estatal es entendida como “[...] la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39), funciones que van a depender de su autonomía, de las dinámicas de la institución e independencia administrativa. Así, basados en la aproximación de Skocpol (2018) y Gutiérrez (2019), se entiende por autonomía la capacidad de la organización estatal u agencia de tomar decisiones por interés propio, lejos de cualquier influencia social o política.

La capacidad y autonomía institucional no están lejos de la jerarquía organizacional, siendo el primer elemento, en términos de Weber, un componente

esencial para una burocracia eficiente. En otras palabras, “un alto desarrollo del tipo burocrático lleva a una organización monocrática de la jerárquica de cargo” (Weber, 2000, p. 5). Para Skocpol (2018) existe una fuerte relación entre la capacidad estatal y autonomía, siendo este último elemento una condición vital para alcanzar una alta capacidad institucional. Por este motivo, el Estado puede actuar como un actor independiente y lograr sus objetivos, con lo que el despliegue de sus capacidades debe ser el reflejo de su autonomía. Así, la autonomía es un elemento definitorio de la capacidad que le permite al Estado, bien sea, tener una personalidad propia diferenciada de otros actores (Migdal, 2011) o, por el contrario, contar con una burocracia eficiente, pero carente de autonomía (Bersch, Praça y Taylor, 2017).

En consecuencia, la autonomía se encuentra sujeta a ciertos elementos. Por un lado, con una jerarquía delimitada de manera clara y transparente, los burócratas puedan ser elegidos mediante concursos meritocráticos, con procesos controlados y marcos normativos claros y aplicables que ofrecen oportunidades de ascenso, promoción y permanencia (Evans, 1996). Lo que conlleva, a largo plazo, a la “trayectoria profesional”, de modo que las instituciones del Estado se convierten en una especie de corporativa coherente liderada por sus burócratas. El segundo elemento es la conectividad externa entre burócratas estatales y la sociedad que permite al Estado enraizarse y regular a los individuos (*Ibid.*). Ambos elementos (jerarquía y conectividad) conducen a la “autonomía arraigada”, necesaria para fortalecer la capacidad estatal.

La correlación entre autonomía y capacidad llevaron a Bersch, Praça y Taylor (2017) a plantear el concepto de “islas de eficiencia”, propuesta que descansa en la idea de que existe una cantidad de agencias de baja capacidad que rodean a un reducido número de agencias cuyo rasgo particular es su alta capacidad y autonomía alejada de prácticas políticas y clientelares. A esta propuesta habría que añadirle que existen otros tipos de agencias que, aun caracterizándose por su alta capacidad burocrática, son de baja autonomía, porque resultan ser del interés de actores políticos, estatales y municipales que no están inmersos en esa trayectoria profesional de la agencia.

De igual modo, la autonomía política es esencial para estudiar las “islas de eficiencia” y examinar el rol de los actores políticos que buscan influir en las agencias autónomas (Bersch, Praça y Taylor, 2017). En resumen, mediante el “desarrollo de los cuerpos especializados” (Grindle, 2015), los burócratas buscan reforzar su aislamiento y potenciar su autonomía con un alto nivel de profesionalismo que eleve el costo de los cuerpos clientelares y fomenten el cambio estructural redireccionado hacia el desarrollo económico. Este tipo de estrategia burocrática Moe (2015) la denominó “estrategias de aislamiento”.

En todo caso, los componentes de toda estructura burocrática (jerarquía, saber técnico, experiencia, entre otros) muestran la necesidad de estudiar su autonomía y a los burócratas que lideran sus procesos. Estas líneas conducen a la idea de que una institución bien organizada y administrada, con una sólida

estructura burocrática que se refleja en su cuerpo de funcionarios, puede presentar una condición favorable para su autonomía y desarrollo en lo económico. Este artículo espera contribuir en la comprensión de estas relaciones y elementos, para así sumarse a las investigaciones que hay en el medio ecuatoriano (Harbers, 2015; Andrade, 2015; Nieto, 2020).

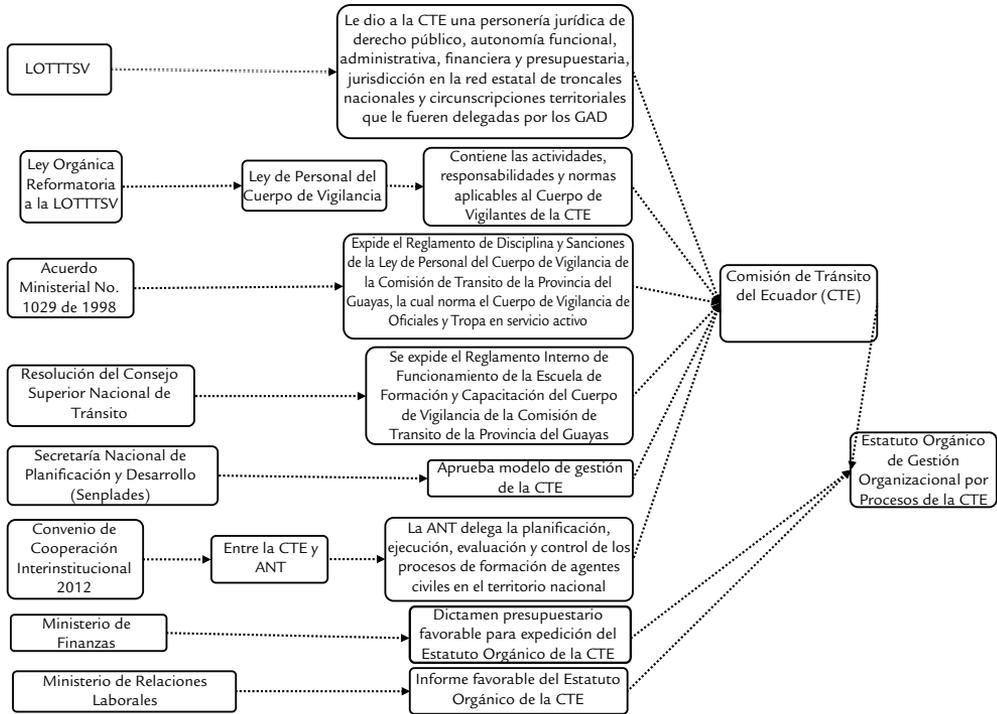
### 3. Breve reseña histórica de la CTE y proceso de construcción

En 1948, el presidente de la República Carlos Arosemena dispuso la creación de un cuerpo de vigilantes de tránsito. Aunque la intención era regular el creciente parque automotor de Quito y Guayaquil, la idea solo logró concretarse en esta última ciudad, mediante el Decreto Ley de Emergencia 140. Así, se funda la CTG, que vino a reemplazar a la Policía Nacional que en 1948 estaba a cargo del orden vial en la provincia del Guayas y su capital (*El Comercio*, 2014). La CTG inició con una escuela de formación de doce oficiales, noventa agentes de tránsito y un primer llamado para formar a vigilantes (*Ibid.*). Estuvo conformada por un directorio, integrado por los delegados del Consejo Provincial del Guayas, del presidente de la República, Municipio de Guayaquil, la Junta Cívica y las Cámaras de la Producción.

Para 2008 el Pleno de la Asamblea Constituyente consideraba que la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (LTTT) y su Reglamento de 1996 debían sustituirse por una nueva Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), debido a que la LTTT tenía disposiciones contradictorias e inconsistentes, no había un marco jurídico en común que organice, regule y controle la actividad de transporte terrestre a escala nacional, que este era un sector estratégico de la economía nacional, a las deficiencias de los organismos responsables de la actividad del transporte que no contemplaban aspectos relacionados con la prevención y, mucho menos, respondían a las demandas del Estado y la sociedad en conjunto, entre otras. En la LOTTTSV se reemplaza a la CTG por la CTE, cuyo ámbito de acción ya no sería solo la jurisdicción de la provincia del Guayas, sino, además, la “red estatal-troncales nacionales y demás circunscripciones territoriales que le fueren delegadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Regionales, con sujeción a las regulaciones emanadas de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial” (LOTTTSV, 2008, artículo 236).

No obstante, la CTE tendría domicilio en Guayaquil y estaría precedida por un directorio conformado por un delegado del Ministerio de Transporte, del presidente de la República, del ministro del Interior y dos representantes de la Asociación de Municipalidades (AME) del Ecuador (*Ibid.*, artículo 235). El gráfico 1 presenta un organigrama de los instrumentos legales, agencias y actores involucrados en la creación de la CTE:

Gráfico 1  
Instrumentos legales, agencias y actores involucrados en la creación de la CTE



Fuente: CTE (2013). Elaboración propia del autor (2023).

La Constitución (2008, artículo 264) dispone que una de las competencias de los GAD municipales consiste en: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Disposición que se ratifica en el Código Orgánico de Organización Territorial (Cootad, 2010) mediante su artículo 50 y, de manera más puntual, en el artículo 130, en el que se establece que los GAD “[...] podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código”. Esto se traduce en dos elementos: 1) el Estado central realizaría la transferencia de funciones a los GAD municipales por intermedio de una agencia creada para tal fin, la CTE; y 2) la CTE, a su vez, entregaría estas competencias a los municipios de manera paulatina y conforme los GAD fuesen cumpliendo su modelo de gestión. La mecánica era que los 221 GAD municipales debían cumplir con ciertos criterios para que la competencia les fuera entregada, mientras tanto, tales funciones estarían bajo la potestad de la CTE. Sobre esto volveremos más adelante.

Así, la Asamblea Nacional y la Senplades, apoyadas por el Ministerio de Finanzas, el de Transporte y Obras Públicas, la ANT y la AME diseñaron los instrumentos que dieron paso a la creación de la CTE. La estructura organizacional, procesos institucionales, atribuciones, productos y servicios constan en el Estatuto

Orgánico de la CTE (2013). Desde entonces, la CTE se sumó a otro corpus de instituciones que, desde distintos niveles de Gobierno, asumen competencias en las actividades y servicios de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, tal como sigue a continuación:

### **ATM**

A nivel municipal se encuentra la ATM, agencia encargada de regular y controlar el tránsito vehicular y peatonal dentro del territorio local o cantonal. Las competencias municipales están determinadas por la LOTTTS, entre estas, control del tránsito local, regulación y fijación de las tarifas de los servicios de transporte terrestre, renovación de contratos y nuevas suscripciones relacionadas con la operación de transporte público urbano e intercantonal, entre otras. Pese a que la transferencia es un proceso que data de 2011 que aún no culmina, existen roces políticos, injerencia del poder nacional sobre el local en este ámbito. Tal ocurrió en 2019, cuando la ANT dispuso, mediante la Resolución N.º 007-DIR-2019-ANT, que los municipios del país debían incrementar un valor de USD 0,10 a la tarifa del transporte público en el ámbito intercantonal. Esta competencia, que es de exclusividad municipal, llevó a los concejales y alcaldesa de Guayaquil a abstenerse de realizar este incremento (Alcaldía de Guayaquil, 2019).

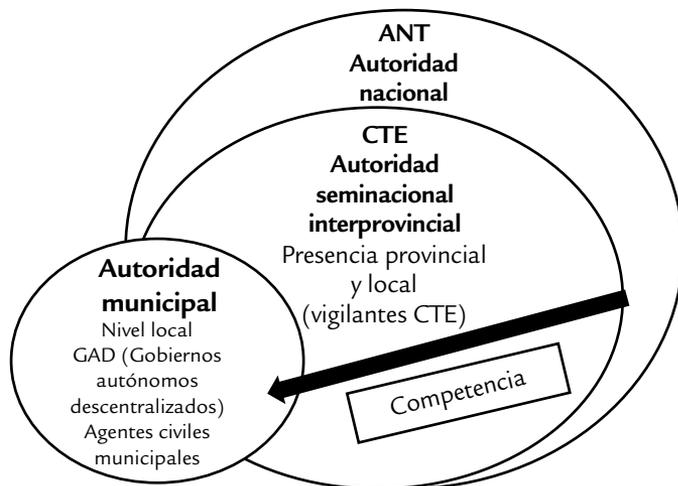
### **ANT**

Esta institución es de agencia nacional. Se encuentra bajo la influencia de la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional y es considerada como el ente encargado de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional en el ámbito de sus competencias, con sujeción a las políticas emitidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esto incluye la elaboración de los planes nacionales en materia de transporte (como el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias), aprobación de normas técnicas, exigencia de capacitación integral y tecnificación a los conductores, entre otras establecidas en la LOTTTSV. Se trata de una entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica, jurisdicción nacional, presupuesto, patrimonio y régimen administrativo y financiero propio.

### **CTE**

Por otro lado, se encuentra la CTE, que tiene una función más amplia que la ATM y se centra en controlar las actividades operativas de transporte y tránsito en troncales nacionales, Red Vial Estatal y circunscripciones territoriales delegadas por los GAD que aún no han recibido sus competencias de manera completa en este ámbito. La CTE investiga los accidentes de tránsito y entrena a los cuerpos de vigilantes y agentes civiles. Es un organismo desconcentrado, con autonomía funcional, administrativa, financiera y presupuestaria. Luego de más de una década, la CTE sigue entregando competencias a los municipios (*El Universo*, 2021a; *Expreso*, 2022).

Gráfico 2  
Descentralización y competencia vial



Fuente: Elaboración propia del autor (2022).

La CTE es una institución provincial que cumple un rol operativo e intermedio entre la ATM y la ANT. De este modo, para que la CTE pueda cumplir con su misión es necesaria la presencia de una estructura burocrática competente, que conecte a las burocracias de los otros dos niveles de gobierno. Por otro lado, pese a que existen entidades como la Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial, esta no ha sido incluida en este artículo, pues se trata de una división de la Policía Nacional que actúa mediante operativos en favor de la seguridad y el orden ciudadano. Por tanto, no se encuentra bajo la jurisdicción de la CTE de acuerdo con la LOTTTSV.

Los niveles de Gobierno tienen ámbitos de competencia y funciones distintas que bien pudieran generar duplicidad de funciones, disputas y confusiones entre actores. Esto se debe a que muchos GAD no recibieron en 2011 el total de sus competencias, ya que no todos tenían las fortalezas y capacidades institucionales para asumir dicha responsabilidad. La transferencia de la CTE a los GAD municipales se ejecutaría de acuerdo con las fortalezas de los municipios, en tres modelos de gestión: 1) modelo A, conformado por siete municipios. En un primer grupo estaban Quito y Guayaquil, con un plazo de implementación de 1 año; por el otro, Ibarra, Ambato, Loja y Manta, con un plazo de 2 años; 2) modelo B, los municipios de Rumiñahui, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Santo Domingo y Mejía tenían todas las facultades, excepto el control operativo del tránsito; 3) modelo C, con 204 municipios que tenían todas las facultades excepto el control operativo y matriculación vehicular del tránsito hasta que se pudieran fortalecer de manera individual o mancomunada (Secretaría Nacional de Planificación [SNP], 2011).

## 4. Funcionarios, weberianidad y autonomía

Según la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep, 2010, Décima Octava), los servidores que efectúen una carrera militar o policial dentro de la CTG son “miembros en servicio activo”, por ende, son “servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público” (*Ibid.*, artículo 83). A lo que vamos, es que funcionarios de la CTE tienen su propio reglamento que establece su escalonamiento burocrático, el cual parte de la Ley de Personal de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas (LPVCTG). Sus miembros gozan de forma plena de los “fueros y facultades que esta investida la policía Nacional” (LPVCTG, 1970, artículo 64). Esto se traduce en que los vigilantes de la CTE tienen la capacidad, al igual que la Policía Nacional, de detener al infractor de tránsito y esto es, justamente, lo que marca la diferencia de los agentes civiles de la ATM.

Los agentes civiles, de manera obligatoria, necesitan la presencia de la Policía Nacional (PN) o de la CTE para sancionar una contravención muy grave (LOTTTSV, 2008, artículo 147). Cabe señalar que la PN solo podrá ejercer el control del tránsito en la Red Vial Estatal y prestar apoyo solo bajo la presencia de la CTE y en coordinación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, además del Ministerio de Gobierno. Respecto al personal de la CTE, el Ministerio de Relaciones Laborales establece y regula lo relacionado con las remuneraciones y supervisa la administración del talento humano. Por último, es común en la normativa nacional que a los funcionarios activos de la CTE se les siga denominando de la CTG, lo que se debe a que la LPVCTG sigue normando al Cuerpo de Vigilancia de Oficiales y Tropa de la CTE. Por ende, dicha Ley sigue en vigencia y no ha sido actualizada.

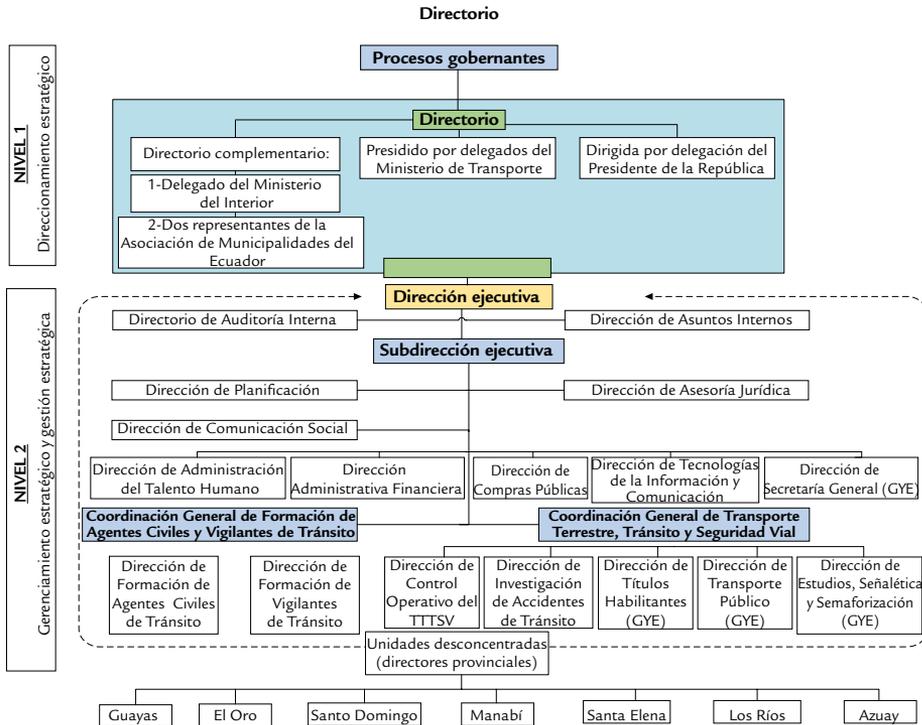
### 4.1. Jerarquía en la CTE

Se considera que la CTE funciona de manera vertical y la formulación de políticas se genera de arriba hacia abajo. La CTE cuenta con tres niveles organizativos: el directorio, el administrativo gerencial y el operativo (cuerpo de vigilantes y agentes civiles). Esta estructura, que tiene por antecedentes a la CTG, en la que existía un directorio, una dirección ejecutiva y una comandancia del Cuerpo de Vigilancia, tiene casi la misma jerarquía. En el nivel uno se encuentra los procesos gobernantes de direccionamiento estratégico, conformado por diferentes actores del Poder Ejecutivo (delegado del presidente, delegados del Ministerio del Interior y Ministerio de Transporte) y municipal (dos representantes de la AME).

El nivel dos corresponde al gerenciamiento y gestión estratégica, liderado por un director ejecutivo y, por debajo de él, un subdirector ejecutivo. Las direcciones de Auditoría Interna y Asuntos Internos dependen del director, mientras que del subdirector dependen ocho direcciones administrativas, como Planificación, Comunicación Social, Talento Humano, Financiera, TIC, Compras Públicas, Secretaría General y Asesoría Jurídica. La Subdirección se encuentra a cargo de las coordinaciones generales de Formación de Agentes Civiles y Vigilantes de Tránsito, junto con la de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Las unidades

desconcentradas de la CTE son Guayas, El Oro, Santo Domingo, Manabí, Santa Elena, Los Ríos y Azuay. En el siguiente organigrama se detallan los dos niveles organizacionales de la CTE. Sobre el tercer nivel se volverá más adelante:

Gráfico 3  
Organigrama institucional



Fuente: CTE (2013). Elaboración propia del autor (2023).

### Nivel 1 - Direccionamiento estratégico (Directorio)

El directorio se compone de tecnócratas institucionales que son: “Individuos con un alto nivel de formación académica especializada que sirve como criterio principal para ser seleccionados para ocupar puestos clave de toma de decisiones o de asesoramiento en organizaciones grandes y complejas, tanto públicas como privadas” (Dargent, 2015, p. 13). Es decir, se trata de personas que ocupan cargos públicos en el nivel ejecutivo de toma de decisiones y asesoramiento (*Ibid.*, 14). Con la CTE la estructura del directorio sigue siendo parecida a la CTG, porque es gobernada por un conjunto de personas del Poder Ejecutivo y Municipal, con la diferencia de que para la CTE se suprimieron los delegados de la Junta Cívica y Cámara de la Producción, en tanto que en el caso de la CTG se propone un directorio complementario. En la siguiente tabla se muestra de una forma comparada los directorios de ambas instituciones:

Tabla 1  
Directorio de la CTG y CTE

CTG	CTE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegados del Consejo Provincial del Guayas</li> <li>• Delegado del presidente de la República</li> <li>• Delegado del Municipio de Guayaquil</li> <li>• Delegados de la Junta Cívica y la Cámara de la Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidida por el delegado del Ministerio de Transporte</li> <li>• Dirigida por el delegado del presidente de la República</li> <li>• Delegados del Ministerio del Interior</li> <li>• Dos representantes de la Asociación de Municipalidades del Ecuador</li> <li>• Directorio complementario</li> </ul>

Fuentes: *El Comercio* (2014) y LOTTTSV (2008). Elaboración propia del autor (2022).

Cabe destacar que el nivel uno es el encargado de regular, planificar, organizar y controlar las operaciones y servicios del transporte, de modo que tiene la responsabilidad de expedir la normativa, aprobar el plan operativo y autorizar al director ejecutivo la adquisición de bienes y ejecución de obras (CTE, 2013, artículo 8). La función del primer nivel es direccionar y consensuar entre los diferentes actores estatales y locales la gestión y diseño de políticas en materia de transporte y seguridad vial vinculadas con la descentralización. El directorio formula y emana las políticas conforme a las disposiciones de la ANT, razón por la cual, su autonomía es frágil.

### ***Nivel 2 - Gerenciamiento y gestión estratégica (Dirección y Subdirección Ejecutiva)***

En el segundo nivel se encuentran los procesos habilitantes con instancias asesoras y de apoyo que permiten la ejecución de la misión de la institución desde dos ámbitos. En el ámbito nacional, está relacionado con procesos de formación de los vigilantes y agentes, gestión de operaciones e investigaciones vinculadas con accidentes de tránsito y gestión de los troncales estatales nacionales; mientras que, en el segundo ámbito, la CTE asume las competencias viales que les fueran delegadas por los GAD (*Ibid.*). Este nivel se enfoca en los puestos de directivos que involucran el director ejecutivo, subdirector ejecutivo, coordinadores generales, directores provinciales y directores técnicos de área. Según la estructura organizacional, los directores administrativos y provinciales –desplegados en siete provincias– se encuentran bajo la gestión y responsabilidad de este nivel. El director ejecutivo es quien traslada las decisiones tomadas por el directorio, presta el apoyo y las asigna al tercer nivel, que es el encargado de la ejecución.

El director ejecutivo es un puesto de libre nombramiento y remoción designado por el director ejecutivo de la ANT (LOTTTSV, 2008, artículo 237), puede asistir a las sesiones del directorio con voz, pero sin voto (CTE, 2013, artículo 8). Es por esto por lo que no forma parte del nivel uno. El actual director, Ernesto

Pólit, fue posesionado por el exministro de Transporte, Marcelo Cabrera, lo cual ha generado una serie de controversias. Se ha señalado al exministro de dar “luz verde” y de gestionar el cargo público de este puesto, razón por la cual fue convocado por la Comisión de Fiscalización en 2021 para que rindiera su versión (*El Universo*, 2021b). El subdirector ejecutivo es electo por el director ejecutivo de la CTE, quien lo subrogará en casos de su ausencia, pese a que no tiene las mismas atribuciones y responsabilidades (CTE, 2008, artículo 8).

### ***Nivel 3 - Ejecución de decisiones (Cuerpo de Vigilantes y de Agentes Civiles de Tránsito)***

El personal que conforma el cuerpo de vigilancia y agentes de la CTE ejecuta las decisiones y políticas anunciadas por el directorio y ordenadas por el gerenciamiento y gestión estratégica. Se compone de oficiales y de tropa. Los oficiales se dividen en superiores (prefecto comandante, prefecto jefe, prefecto, subprefecto) y subalternos (inspector, subinspector 1.º y subinspector 2.º). A su vez, la tropa se divide en clase (suboficial primero, suboficial segundo, sargento primero, sargento segundo, cabo primero y cabo segundo) y vigilantes de tránsito (LPVCTG, 1970, artículo 3).

El cuerpo de vigilancia depende de un comando liderado por el comandante general y el jefe y subjefe provincial de tránsito, cargos designados por el directorio de la CTE, de acuerdo con la jerarquía y antigüedad de quienes son oficiales superiores. El cuerpo de vigilantes, que fue encargado a Sandra Cornejo el 5 de octubre de 2021 (*El Universo*, 2021c), además de las labores previstas en la LPVCTG, brinda asesoría técnica al director ejecutivo en lo relacionado con la formación de vigilantes de tránsito, control operativo e investigación de accidentes de tránsito. Hasta 2022, la CTE contaba con un cuerpo uniformado de 4566 vigilantes a escala nacional, de esa cifra, 2491 se encuentran en la provincia de Guayas, es decir, más del 54 % del personal (sin contar los agentes civiles que están bajo la competencia del Municipio de Guayaquil). De los 2075 vigilantes restantes, 453 de ellos están en Los Ríos, 329 en Azuay, 319 en El Oro, 310 en Manabí, 111 en Pichincha (Carrasco, 2022).

En resumen, los vigilantes son los funcionarios operativos de la CTE, quienes ejecutan labores en las vías troncales e interprovinciales. Son formados, capacitados y entrenados en la Escuela de Formación, centro que también capacita y forma a los agentes civiles municipales. Estos agentes son reclutados y seleccionados en convocatoria abiertas y deben atender a los requisitos que constan en el Programa de Formación de Agentes Civiles de Tránsito, según la Resolución No. 087-DIR-2016-ANT. “El listado de los aspirantes seleccionados lo entrega cada Municipio a la Agencia Nacional de Tránsito, quien mediante circular lo dirige a la Comisión de Tránsito del Ecuador, para que inicie el curso de formación” (CTE, 2019, párrafo 2). La siguiente tabla presenta la jerarquía del cuerpo de vigilancia y agentes civiles:

Tabla 2  
Jerarquía del cuerpo de vigilancia y agentes civiles

Cuerpo de vigilantes		
Jerarquía	Mando	Tiempo de servicio (en años)
Oficiales superiores	Prefecto comandante	4
	Prefecto	4
	Prefecto	4
	Subprefecto	5
Oficiales subalternos	Inspector	6
	Subinspector 1. <sup>ro</sup>	6
	Subinspector 2. <sup>do</sup>	6
Aspirantes a oficiales	Cadetes de tránsito	
Tropa/clases	Suboficial 1. <sup>ero</sup>	4
	Suboficial 2. <sup>do</sup>	4
	Sargento 1. <sup>ero</sup>	5
	Sargento 2. <sup>do</sup>	5
	Cabo 1. <sup>ero</sup>	5
	Cabo 2. <sup>do</sup>	6
Tiempo de servicio		6
Aspirantes a vigilantes	Aspirantes	
Agentes civiles de tránsito		
Agentes civiles de tránsito		Agente 1
		Agente 2
		Agente 3
		Agente 4

Fuente: LPVCTG (1970). Elaboración propia del autor (2022).

La jerarquía es uno de los elementos vinculados con la estructura burocrática. En la tabla 2 se aprecia la forma en la que la CTE está estructurada bajo una lógica militar de mando y tiempo, lo que refleja la idea weberiana respecto a una jerarquía organizacional, con flujo de órdenes. Esta jerarquía tiene asiento normativo en la LPVCTG, en la que también se establece la normativa de ascenso entre los diferentes rangos según los años de servicio. En los artículos 30 al 35 de dicha ley se pone de manifiesto que los cursos para ascensos a los nuevos grados son indispensables para comprobar la capacidad profesional del postulante. Un elemento weberiano surge en el momento en que un vigilante, al no completar el puntaje mínimo para ascender, será puesto en transitoriedad por incapacidad profesional. “La ocupación de un cargo es una “profesión”. Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación fijado de forma estricta, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas, que son un requisito previo para el empleo (Weber, 2000, p. 10).

## 5. Medición de la estructura burocrática de la CTE

Evans y Rauch (1999) propusieron la hipótesis weberiana del Estado. Bajo esta perspectiva, se estima que un sistema burocrático estatal y profesional es una condición necesaria para que un Estado sea desarrollista, que, a diferencia del

sistema de patronazgo, debe incluir el reclutamiento meritocrático con concursos (partiendo de la superación de un examen técnico u obtención de un título universitario) y ocupación de los niveles superiores de la jerarquía con promoción interna. Este es el mérito. A cambio de este, los funcionarios deben percibir salarios comparables a los de cualquier trabajador de una empresa privada. El reconocimiento a este esfuerzo académico, sumado al salario, da origen a la carrera. Para medir a la burocracia estatal, Evans y Rauch (1999) proponen un índice general que parta de la medición del mérito, el salario y la carrera.

A continuación, se realiza una medición del mérito, salario y carrera en la CTE que, en conjunto, determinan el nivel de weberianidad, es decir, de la burocracia estatal. Esta medición parte de un cuestionario conformado por diez preguntas dirigidas a diez funcionarios de la CTE, del nivel directivo y unidades descentralizadas de la institución, vinculadas con los tres índices de Evans y Rauch. No todas las preguntas del cuestionario tenían el mismo número de opciones de respuesta: la pregunta 1 (que averiguaba por la formulación de política económica) tenía 3 opciones; las preguntas 2, 3, 4 y 5 (indagaba por la carrera) con 4 opciones; las preguntas 6, 7 y 8 (que preguntaban por el salario) tenían 5 opciones (a excepción de la pregunta 8, que tenía 4 opciones); las preguntas 9 y 10 (que investigaba sobre el mérito) con 3 opciones. La tabla que sigue a continuación contiene la opción marcada por cada encuestado (E) a cada una de las diez preguntas, así:

Tabla 3  
Datos codificados del cuestionario aplicado

E	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
E1	3	4	1	2	4	5	5	3	3	1
E2	3	4	1	1	4	5	5	3	3	1
E3	3	4	1	1	3	5	5	3	3	1
E4	3	4	1	1	4	5	5	3	3	2
E5	3	4	1	1	2	5	5	2	3	1
E6	3	4	1	1	3	5	5	2	2	2
E7	3	4	1	2	3	5	5	2	3	2
E8	3	4	1	2	4	5	5	3	3	1
E9	3	4	1	1	4	5	5	3	3	1
E10	3	4	1	2	3	5	5	2	2	2

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Con esta codificación se procedió a aplicar las fórmulas de los índices de carrera, salario y merito propuesta por Evans y Rauch, con la aclaración de que las fórmulas fueron ajustadas en función de los datos proporcionados por las encuestas y que constan en la tabla 4. El ajuste de las fórmulas se debe a que la encuesta original de Evans y Rauch tiene más de dieciséis preguntas, con las que los autores construyeron el índice de weberianidad. La ponderación o peso que les da a cada una está relacionada con su rendimiento burocrático y el crecimiento económico, de este modo, para ellos el mérito es un principal índice. En el caso del presente estudio, solo se usaron diez preguntas y se ajustaron al modelo de

estudio; a la vez, se centró más en el índice de salario, tomando en consideración elementos como el clientelismo político y la corrupción. De la aplicación de las fórmulas en formato de Excel se extrajeron los resultados de la tabla 5.

Tabla 4

Fórmulas de los índices de carrera, salarial y de mérito de Evans y Rauch, ajustados

Índices de Evans y Rauch	Índices ajustados
Índice de carrera = $[(4 - P6) / 3 + (P7 - 1) / 2 + (P8 - 1) / 3 + (P10 - 1) / 3 + (P11 - 1)] / 5$ .	Índice de carrera = $[(3 - P2) / 3 + (P3 - 1) / 3 + (P4 - 1) / 3 + (P5 - 1) / 3] / 4$
Índice salarial = $[(P14 - 1) / 4 + (P16 - 1) / 3] / 2$	Índice salarial = $[(P6 - 1) / 4 + (P7 - 1) / 4 + (P8 - 1) / 3] / 3$
Índice de mérito = $[(P4 - 1) / 3 + (P5 - 1) / 3] / 2$ .	Índice de mérito = $[(P9 - 1) / 2 + (P10 - 1) / 2] / 2$

Fuente: Rauch & Evans (2000). Elaboración propia del autor (2022).

Tabla 5

Resultados de la ponderación de respuestas

E	Carrera	Salario	Mérito
E1	0,25	0,888888889	0,5
E2	0,166666667	0,888888889	0,5
E3	0,083333333	0,888888889	0,5
E4	0,166666667	0,888888889	0,75
E5	0	0,777777778	0,5
E6	0,083333333	0,777777778	0,5
E7	0,166666667	0,777777778	0,75
E8	0,25	0,888888889	0,5
E9	0,166666667	0,888888889	0,5
E10	0,166666667	0,777777778	0,5
<b>Total</b>	<b>1,5</b>	<b>8,444444444</b>	<b>5,5</b>

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

Para calcular el grado de weberianidad, se procedió de la siguiente manera:

- Se sumaron los valores máximos de cada índice (0,25 + 0,8889 + 0,75). La sumatoria de los tres valores dio por resultado 1,8889. Este valor se multiplicó por el número de encuestas realizadas (tamaño de la muestra), que son 10, dando por resultado 18,89. Esta cifra, en términos simples, se traduce como el máximo grado.

- El resultado total de cada uno de los índices (carrera 1,5; salario 8,4444 y mérito 5,5) se multiplicó por 10 (que representa el máximo grado de weberianidad para este estudio) y cada valor se dividió para 18,89. Es decir, se hizo lo siguiente: carrera= $1,5 \times 10 \div 18,89 = 0,7940$  salario= $8,44444 \times 10 \div 18,89 = 4,47032$ ; mérito= $5,5 \times 10 \div 18,89 = 2,91159$ .
- Por último, se sumaron los tres valores anteriores ( $0,7940 + 4,47032 + 2,91159$ ). El resultado alcanzado (8,17) representa el grado de weberianidad de la CTE. Las estadísticas descriptivas de los 3 índices están señaladas en la tabla que sigue.

Tabla 6  
Estadísticas descriptivas: índices de estructura burocrática y medidas de rendimiento burocrático

Índice	Observadas (cuenta)	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Suma de índices	Valor de la escala de weberianidad sobre 10
Carrera	10	0,15	0,07658	0	0,25	1,5	8,17
Salario	10	0,844	0,05738	0,7778	0,8889	8,444	
Merito	10	0,55	0,10541	0,5	0,75	5,5	
Suma				1,277	1,8889	15,44	

Fuente: elaboración propia del autor (2022).

### 5.1. Confiabilidad y validez de los datos

Una de las pruebas de confiabilidad para contrastar los resultados obtenidos es el coeficiente de alfa de Cronbach, que estima la consistencia interna de una escala de medida. En el presente estudio se ejecutó la siguiente fórmula para medir la confiabilidad:

$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left[ 1 - \frac{\sum_{i=1}^k s_i^2}{s_t^2} \right]$$

ecuación en la que

k = número de ítems o variables

$s_i^2$  = varianza del ítem  $i$  o variable  $i$

$s_t^2$  = varianza total de la escala

Teniendo en consideración los siguientes valores de consistencia, en los que  $0,7 \leq \alpha < 0,8$  es buena,  $0,6 \leq \alpha < 0,7$  es cuestionable, mientras que,  $0 \leq \alpha < 0,6$  es pobre

Al realizar la medición de la confiabilidad de los datos, se obtiene por resultado 0,2168, lo cual es pobre, aunque esto no afecta los resultados obtenidos en

la escala de weberianidad. No obstante, se considera que los datos arrojados por la muestra pueden estar sesgados, pese a que hubo claridad en los objetivos de la encuesta y las preguntas fueron claras, con fines académicos. El tamaño de la muestra pudo haber sido mayor si no hubiese sido porque hubo funcionarios que se negaron a participar, aduciendo que su puesto de trabajo podía verse comprometido, pese a que se garantizó el anonimato de esta investigación. Esto limitó, por supuesto, la intención de seguir buscando y encuestando a otros funcionarios de la CTE. Pese a ello, el tema que se propone en este artículo es innovador y se espera que sea el punto de partida para que futuras investigaciones en Ecuador ofrezcan luces de cómo abordar los alcances y las limitaciones metodológicas en las investigaciones sobre las instituciones del Estado.

## 6. Análisis de hallazgos

### 6.1. Estructura burocrática

La escala de weberianidad, según Evans (2007, p. 69), “[...] ofrece una medición simple de grado en el cual los principales organismos estatales tienen como características el reclutamiento burocrático y el ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo”. De este modo, la escala de la estructura burocrática va a depender de que exista un sector sólido y organizado en lo administrativo, con una jerarquía claramente definida y documentada según un flujo de órdenes. Así, cualquier institución o agencia que cumple el máximo requerimiento weberiano (que es la suma de la ponderación sobre de los tres índices mencionados) tendrá un valor de 10 sobre 10.

Los resultados del índice de weberianidad revelan lo siguiente: en el índice de carrera obtuvo un 0,15 de 0,25, lo que indica que sugiere un nivel aceptable respecto a la incorporación al servicio público, el tiempo promedio de carrera, ascenso y posibilidad de articular el trabajo público con el sector privado. El índice de mérito obtuvo un valor de 0,55 de 0,75, lo que indica un buen resultado acerca de la aplicación de exámenes y otros mecanismos de merecimiento y de los estudios superiores para ingresar a la CTE. Por último, el índice de salario obtuvo un valor alto de 0,844 de 0,888, siendo de los tres índices el mayor valorado. Para la mayoría de los funcionarios, la remuneración percibida está acorde con el puesto. Según Evans y Rauch (2000), la remuneración refuerza la lealtad de los funcionarios con su institución y conlleva a una mejor eficiencia y desempeño burocrático.

Tomando en cuenta que en la escala de valores 1 y 2 es muy débil, 3 y 4 es débil, 5 y 6 es regular, 7 y 8 es bueno y 9 y 10 alto, se obtiene entonces que el índice de weberianidad de la CTE es bueno, con 8,17. Cada índice ha superado la media normal de su valor y, en conjunto, se obtiene una buena calificación. Además, la estructura y funcionamiento de la CTE es vertical y se encuentra jerarquizada, lo cual representa una “burocracia ideal” en palabras de Weber. Para Evans y Rauch, los resultados de los índices son una clara evidencia de una baja o alta capacidad institucional que, en el caso de la CTE, se orienta hacia esto último.

Respecto a la relación de la CTE con la formulación de una política económica, una de las objeciones a la LTTT era que no consideraba el transporte como un sector estratégico para la economía nacional. Como respuesta, la LOTTTSV resuelve esto y dispone, artículo 1, que la reorganización del transporte y tránsito del Ecuador contribuye al desarrollo económico del país siendo este, artículo 46, una actividad estratégica “fundamental contra la informalidad, mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social del país”. Las encuestas revelan, en el 100 % de las respuestas, que rara vez la CTE origina políticas económicas en este ámbito. La brecha entre lo uno y otro responde, en principio, a la naturaleza misma del Estatuto Orgánico por Procesos de la CTE, el cual no contempla la contribución del transporte al sistema económico del país como parte de los productos y servicios brindados, así como tampoco hay una noción de la idea de bienestar social.

## 6.2. Autonomía institucional

Respecto a la autonomía, el funcionamiento de la CTE es de tipo jerárquico, en el que el nivel 1 ordena, el nivel 2 apoya y el nivel 3 ejecuta. Con la diferencia de que el nivel 1 está conformado por un directorio con representantes externos que no son de carrera y son delegados, mientras que el nivel 2 y 3 están constituido por personal que tiene trayectoria profesional en ese ámbito. Así, “la productividad burocrática está fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras organizacionales burocráticas” (Oszlak, 2006, p. 29). Es decir, la autonomía de la CTE va a depender de los delegados del Poder Ejecutivo y Municipal, quienes influyen en los procesos gobernantes, agregadores de valor, habilitantes, desconcentrados y especiales de dicha entidad.

Junto a la dependencia jerárquica, hay una dependencia funcional entendida como “la red de relaciones normativas/técnicas resultantes del intercambio de información o la aplicación de conocimiento” (Oszlak, 2006, p. 29). En este sentido, la ATM es dependiente de la CTE en lo relacionado con la transferencia de funciones y, esta última, depende de las políticas nacionales que en materia de transporte y seguridad vial emana la ANT. Aun así, el nivel local y nacional necesitan de la operatividad del nivel intermedio, la CTE, respecto a la formación de agentes civiles o aplicabilidad de la normativa en las vías troncales interestatal. La CTE, al igual que la ANT, recauda las multas e ingresos por trámites lo que refleja la duplicidad de funciones.

En Ecuador la descentralización es un elemento clave de la Administración pública, pero, esto conlleva a trabajar en la autonomía de las instituciones y construir una alta capacidad burocrática. El nivel local y nacional influyen en la toma de decisiones de la CTE, razón por la cual tal autonomía funcional, estipulada en el artículo 234 de la LOTTTSV, es muy cuestionable. Así, la CTE es una institución permeable respecto a su autonomía porque, aunque se caracteriza por una alta capacidad burocrática —que requiere de conocimientos específicos en sus áreas de intervención—, tiene injerencia del Poder Ejecutivo y municipal, lo que da lugar a la designación de delegados ante el directorio que, a su vez, nombran al director ejecutivo.

## 7. Conclusiones

En el este artículo se desarrolló un análisis de la capacidad burocrática y autonomía de la CTE, institución encargada de controlar, regular y planificar la gestión del transporte y seguridad vial en el territorio nacional a nivel provincial. Para ello, se parte de un breve reconocimiento de las diferentes instituciones involucradas en el transporte terrestre y control vial a nivel nacional y local, como son la ANT y ATM, para, luego, exponer las funciones y el rol intermediario de la CTE con estos niveles de gobierno. Para medir el nivel de capacidad y autonomía se hizo uso de la LOTTTSV y del Estatuto Orgánico por Procesos de la CTE, y se aplicó una encuesta a diez funcionarios cuyos datos fueron medidos con herramientas de medición estructural diseñadas por Peter Evans y James Rauch.

En primer lugar, la ANT es la institución nacional encargada de planificar el transporte y el tránsito del país, mientras que la CTE es el brazo operativo e institución intermedia que se encarga de transferir las competencias y funciones a la ANT y autoridades municipales, en el marco de la descentralización estatal. En segundo lugar, para que la CTE cumpla sus funciones es necesario que cuente con una estructura burocrática eficiente, para ello, los resultados de la medición revelan un índice (de carrera, mérito y salario) de 8,17 sobre 10,0, lo que significa que está por buen camino. La CTE tiene un buen grado de capacidad institucional y logra cumplir sus funciones con eficiencia.

En tercer lugar, siendo la CTE una entidad con un buen grado de capacidad institucional, lo que la limita es su baja autonomía, que depende de las intervenciones de diferentes actores estatales, sea del poder Ejecutivo o de los municipios, que conforman su directorio. Esto conlleva a que la CTE sea penetrable, en lo político, y que su Estatuto Orgánico por Procesos no contenga una disposición en materia económica y productiva del transporte, pese a que la LOTTTSV bien lo considera oportuno. En cuarto lugar, unas de las causas que afectan el desempeño burocrático de la CTE es que la LPVCTG no se encuentra actualizada. Es una ley que data de 1970, que regía a la CTG, pero, aun así, norma al Cuerpo de Vigilantes y Agentes Civiles de la CTE. Por ende, se demanda de la actualización urgente de esta ley, normativa que debería estar acorde con el actual proceso de descentralización y desarrollo productivo.

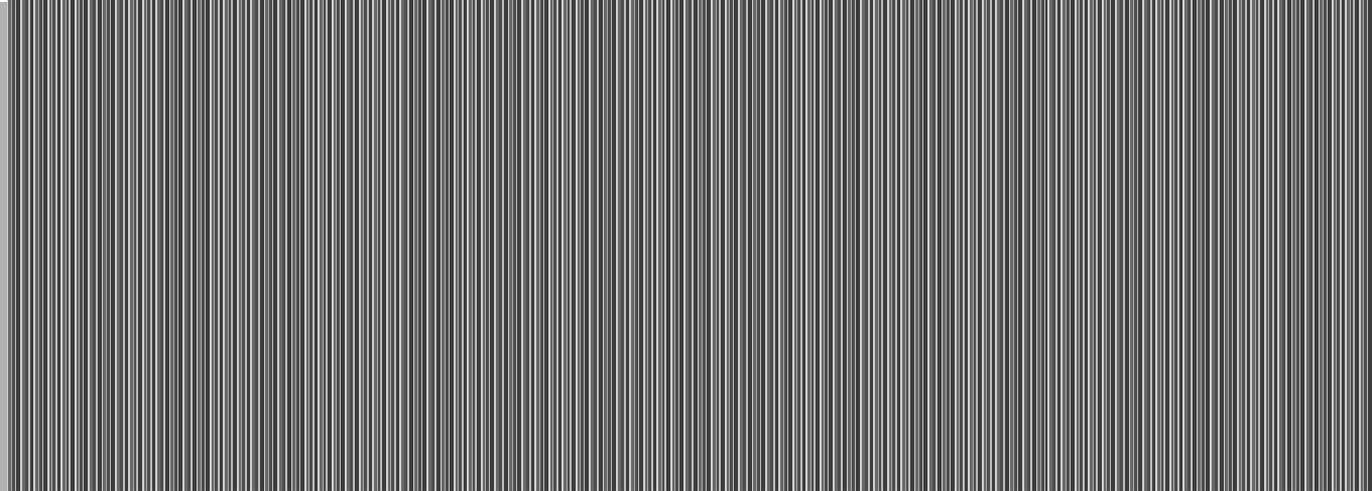
## 8. Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Guayaquil (2019, 7 de octubre). Concejo Municipal de Guayaquil ratificó la resolución de la Alcaldesa de suspender el ejercicio de la competencia de fijar tarifas de transporte. <https://bit.ly/3AytFrC>
- Andrade, P. (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Asamblea Constituyente (2008). Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV). Registro Oficial 398, Suplemento, 7 de agosto.

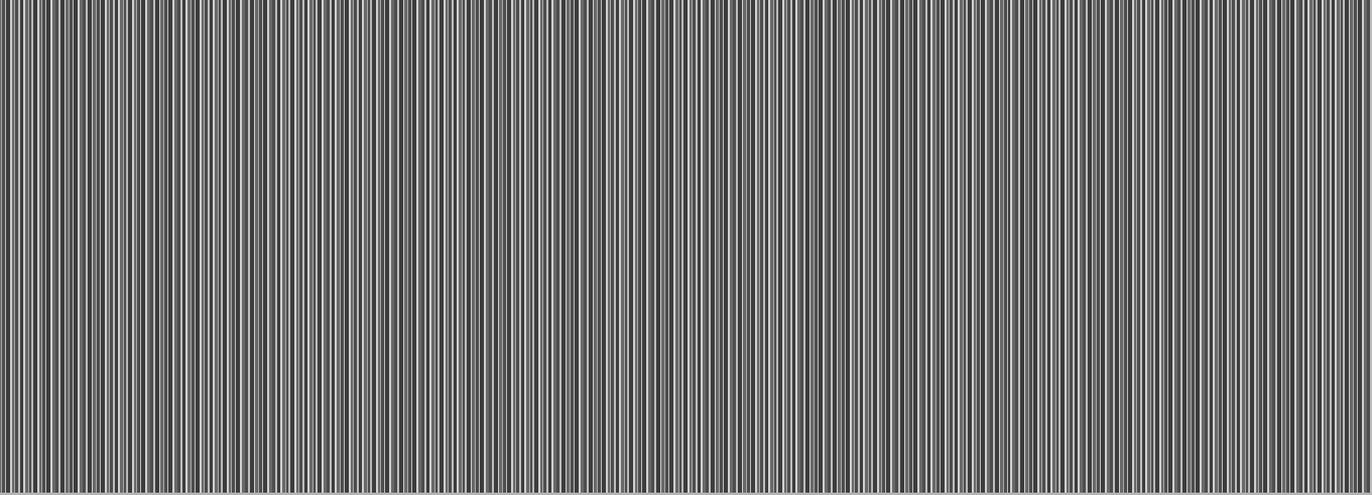
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial 294, Suplemento, 06 de octubre.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). *Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. States in the developing world*. Cambridge University Press.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dosier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), pp. 37-59. <https://bit.ly/3VfknL1>
- Carrasco, M. (2022, 15 de febrero). Guayas concentra el 55 % de los vigilantes de la CTE, que los reubicará en provincias donde hay déficit a medida que los cantones, como Durán y Milagro, asuman esta competencia. <https://bit.ly/422FjXM>
- Comisión de Tránsito de Guayaquil [CTG] (1970). Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas. Ley No. 183. Registro Oficial 1202, 20-VIII-60, Suplemento.
- Comisión de Tránsito del Ecuador [CTE] (2022). *Ceremonia de presentación del nuevo director ejecutivo de la CTE*. Boletín de prensa 076. <https://bit.ly/3oNofqg>
- \_\_\_\_ (2019). Requisitos para acceder al proceso de selección que realiza cada Municipio, según Resolución No. 087-DIR-2016-ANT. <https://bit.ly/426VW4G>
- \_\_\_\_ (2013). Estatuto Orgánico por Procesos de Comisión de Tránsito del Ecuador. Registro Oficial 431, Suplemento, 18 de abril.
- \_\_\_\_ (s/f). Formación de Agentes Civiles de Tránsito para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. <https://bit.ly/40FICUM>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: The experts running government*. Cambridge University Press.
- El Comercio* (2014, 2 de julio). Comisión de Tránsito, una historia de 66 años con distintos bemoles. Sección de Actualidad. <https://bit.ly/3HijgPS>
- El Universo* (2021a, 17 de mayo). Municipio de Santo Domingo recibe competencias para el control de tránsito en todo el cantón. <https://bit.ly/3LuBZ24>
- \_\_\_\_ (2021b, 31 de agosto). Ministro de Transporte, Marcelo Cabrera: No he gestionado favores a favor de nadie y si creen que he gestionado, que me comprueben. <https://bit.ly/3La5zsf>
- \_\_\_\_ (2021c, 5 de octubre). CTE presentó a nueva comandante encargada del Cuerpo de Uniformados. <https://bit.ly/4277c0y>
- Expreso* (2022, 7 de diciembre). El Municipio de Duran asume desde el 8 de diciembre la competencia de todas sus calles. <https://bit.ly/3He4qPi>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), pp. 529-562. <https://doi.org/10.2307/3467372>
- \_\_\_\_ (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. ILSA.
- Geddes, B. (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *The American Political Science Review*, 85(2), pp. 371-392. <https://doi.org/10.2307/1963165>

- \_\_\_\_\_ (1996). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America* (1 paperback printing). University of California Press.
- Grindle, M. (2015). La política de la creación y re-creación institucional. *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla*. Corporación Andina de Fomento y Banco de Desarrollo de América Latina.
- Gutiérrez, I. (2019). Capacidades estatales y burocracia. *Buen Gobierno*, 26, pp. 1-25. <https://bit.ly/3VfeIED>
- Harbers, I. (2015). Taxation and the Unequal Reach of the State: Mapping State Capacity in Ecuador: Mapping State Capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), pp. 373-391. <https://doi.org/10.1111/gove.12117>
- Kurtz, M. (2001). State Developmentalism without a Developmental State: The Public Foundations of the "Free Market Miracle" in Chile. *Latin American Politics and Society*, 43(2), 1. <https://doi.org/10.2307/3176969>
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Moe, T. M. (2015). La política de la estructura burocrática. *El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla*. Corporación Andina de Fomento y Banco de Desarrollo de América Latina.
- Nieto, G. (2020). *Desempeño institucional de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano: Ecuador, 2014-2017*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, revista de reflexión y análisis político, 11, pp. 11-56. <https://bit.ly/3Vd0a8o>
- Peters, B. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (1999). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), pp. 49-71. <https://bit.ly/3Hjvk8m>
- Secretaría Nacional de Planificación (2011). *Desde hoy, los municipios son responsables del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en sus ciudades – Secretaría Nacional de Planificación*. <https://bit.ly/3LBsyhl>
- Skopcpol, T. (2018). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Revista Santander*, 9, pp. 99-119. <https://bit.ly/41LOAU7>
- Weber, M. (2012). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2000). *¿Qué es la Burocracia?* Libros Tauro.





# Entrevistas



# Enfoques, metodología y panorama actual de la calidad de la democracia en la región

*Approaches, methodology and current difficulties of the quality of democracy in the region*

Entrevista a Simón Pachano  
Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador  
Correo electrónico: spachano@flacso.edu.ec

Entrevistado por:  
Bolívar Lucio Naranjo  
Director Editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Correo electrónico: bolivar.lucio@iaen.edu.ec

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*  
Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec



Fotografía: Flacso Ecuador (2023).

*Simón Pachano*

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 17, vol. 2, julio-diciembre de 2023, pp. 169-174.  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.  
ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245  
[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.331](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.331)



Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, máster en Sociología del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y licenciado en Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador. En la actualidad, es coordinador del programa de Estudios Políticos y del doctorado en Estudios Andinos de la Flacso-Ecuador, institución en la cual también es docente. Es presidente de la Asociación Ecuatoriana de Ciencias Políticas y miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Entre sus distinciones se encuentra Visiting Fellow del Kellogg Institute en University of Notre Dame, Visiting Research de la Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli y miembro honorario del Instituto de Iberoamérica. Posee una amplia trayectoria académica y de investigación como exdirector de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y del Instituto de Estudios Ecuatorianos, profesor invitado en el Instituto Ortega y Gasset, Universidad de Salamanca, University of Hradec Kralove, entre otras no menos importantes.

*¿Considera usted que la percepción de la democracia ha cambiado en términos de relevancia y que comunidades y personas pueden optar por regímenes menos democráticos a cambio de estándares más aceptables de bienestar?*

**Es usual que en las encuestas las personas respondan positivamente porque lo que evalúan no es la democracia en sí, sino el entorno en el que se desenvuelven.**

La pregunta apunta a la percepción de la ciudadanía, que es uno de los criterios para evaluar la democracia. No obstante, eso implica cierta complejidad, porque las preguntas que se formulan en esas encuestas deben estar acompañadas de otras preguntas que no se formulan. Por ejemplo, es necesario preguntarle a la ciudadanía qué entienden ellos

por democracia, partiendo de que no todos comprenden lo mismo. Por eso, es usual que en las encuestas las personas respondan positivamente porque lo que evalúan no es la democracia en sí, sino el entorno en el que se desenvuelven; por ejemplo, la situación económica o condiciones que resultan del ejercicio político. No siempre se evalúa a la democracia propiamente dicha, sino a las condiciones que la rodean.

*¿Qué actores (políticos, sociedad civil) y desde qué instancias (instituciones, academia) pueden hacer propuestas para mejorar la calidad de la democracia? ¿En qué consistirían los ajustes normativos/institucionales que lleven a ese objetivo?*

Creo que la respuesta a esta pregunta se encuentra enlazada con la inquietud sobre cómo medimos la calidad de la democracia. Básicamente hay tres maneras de medirla: la primera, con encuestas, consultando a la ciudadanía sobre qué tan satisfechos se encuentran o no con la democracia de sus países; la segunda, acudiendo a la opinión de expertos cuyos datos sirven de insumo para la construcción de diversos índices, como el de Freedom House, The Economist o Varieties

of Democracy; la tercera, que como investigadores tengamos una definición muy precisa de la democracia, de cuáles son sus componentes, investiguemos y luego evaluemos. Esta última me parece la más confiable, pero la más difícil de hacer.

En relación con las dificultades, vemos que la primera manera se encuentra vinculada a la percepción de las personas. Las respuestas, por supuesto, están sujetas a las condiciones de vida, la situación económica y social que atraviesan las personas encuestadas. La segunda manera va a depender de quiénes son y a qué tipo de expertos les estamos consultando, de sus tendencias y preferencias políticas. Una cosa es que se consulte, por ejemplo, a dos, tres personas de cierta tendencia política y otra que no se consulte a ninguno de la oposición. Eso generará ciertas dudas.

Respecto a los componentes o criterios que debe tener toda democracia, creo que son cinco: 1) Estado de derecho, es decir, si existe o no una vigencia de la ley, la norma, si hay o no limitaciones para el ejercicio del poder; 2) derechos políticos que, aunque se encuentran en el Estado de derecho, abordan cuestiones más específicas, como el derecho al voto, la inclusión de sectores marginados en la toma de decisiones; 3) procesos electorales con sus variados adjetivos (elecciones limpias, libres, equilibradas, efectivas, frecuentes), ya que de las elecciones se elige quién va a gobernar y generar leyes; 4) división y balance de poderes (*accountability horizontal*); y 5) control de la ciudadanía a los políticos, aquí entra en juego las formas de democracia directa, como el plebiscito, las consultas.

Si tenemos claridad de esos componentes, como investigador puedo delimitar las variables e indicadores. Entonces, vamos a encontrar, por ejemplo, que el Estado de derecho incluye varios subelementos, tales como legislación, comportamiento de las instituciones públicas, cifras de seguridad, eficacia de las instituciones para perseguir hechos delictivos. Lo mismo sucede en cada uno de los otros cuatro componentes. Entonces, si podemos identificar dónde están las dificultades y fallas de cada componente podemos afirmar si la democracia funciona o no, en dónde hay que actuar y qué actores deben encargarse de solucionar cada una de esas fallas.

*¿A qué tipo de rediseño o ajuste de procedimiento podría recurrir el presidente Gustavo Petro para resolver los problemas y reducir el conflicto?*

Complejo. Petro en realidad es un fenómeno sorprendente en Colombia, ya que, si observas la historia, resulta que es el primer presidente de izquierda que ha tenido este país. Me parece que esta pregunta es más de coyuntura política, de acciones de gobierno y del rol de la oposición que de calidad de la democracia. No obstante, Petro tomó una decisión muy sorprendente, que fue

**Petro en realidad es un fenómeno sorprendente en Colombia, ya que, si observas la historia, resulta que es el primer presidente de izquierda que ha tenido este país.**

conformar una gran coalición de gobierno con representantes de todos los sectores políticos, incluyendo hasta el uribismo. Pero, luego de una serie de decisiones y, quizás, de evaluaciones de parte de él y de sentir que no estaba avanzando al ritmo que él quería, se encarga de romper la coalición. De cierta manera, pateo el tablero y dice: “Me voy a ir a mis raíces y voy a hacer un gobierno más radical”. Petro se encuentra en esa transición.

El caso de Colombia es muy diferente al de Chile, ya que Boric comenzó con un gobierno más radical, con los planteamientos que mantuvo desde su liderazgo estudiantil, pasando por los estallidos de 2019 y el primer intento por redactar una nueva Constitución. El malestar y el rechazo de la ciudadanía ante la gestión del Gobierno se materializó en las urnas, en la derrota del plebiscito que buscaba una nueva Constitución. ¿Hacia dónde va Boric ahora? Boric le apunta a algo que él siempre había rechazado totalmente: busca una alianza con La Concertación de Partidos, en la cual incluye la posesión de la ministra del Interior, Carolina Tohá, al nuevo canciller, Alberto Van. Incluso, esto se refleja en hechos simbólicos como, por ejemplo, su participación en el homenaje que se le hizo a Patricio Aylwin, primer presidente de la transición hacia la democracia, en donde tuvo unas palabras afectuosísimas.

*Es decir, Boric pierde popularidad y pierde el plebiscito constitucional. ¿Qué pasó? ¿Por qué no gana nada?*

**Yo creo que Boric se encuentra con una sociedad chilena que es bastante conservadora. No quiere decir que sea de derecha, sino conservadora en términos de estabilidad, de valorar las instituciones.**

Yo creo que Boric se encuentra con una sociedad chilena que es bastante conservadora. No quiere decir que sea de derecha, sino conservadora en términos de estabilidad, de valorar las instituciones. Por supuesto que en Chile las instituciones son muy fuertes y, quizá solo en ese sentido, se parece más a Colombia, que también posee cierta institucionalidad que es muy valorada por la ciudadanía.

Con una gran diferencia, y es que en Colombia históricamente la institucionalidad no ha tenido presencia en todo el territorio. Hay espacios del territorio nacional que no son controlados, lo que significa que el Estado no logra controlar un montón de actividades, como el narcotráfico, la guerrilla.

En fin, este no es el caso chileno, donde la institucionalidad es muy fuerte en todos los sentidos. Esto hace que su sociedad tema a los cambios bruscos; una sociedad que tiene muy presente, además, la historia de la dictadura de Pinochet. Entonces, difícilmente pueden cuajar propuestas de cambio como la de Boric y su coalición política. Algo que no es del gusto de Boric es este desplazamiento hacia el centro que empezó a darse desde la derrota en el referéndum y que seguramente va a seguir profundizándose si es que quiere mantenerse en el Gobierno y tener posibilidades hacia adelante.

*¿Cuál es su lectura de la muerte cruzada en Ecuador y qué perspectivas existen sobre ajustes en las instituciones y los cuerpos normativos que mejoren el bienestar general de la población?*

La muerte cruzada es el intento de superar las circunstancias que acarrearón las caídas presidenciales, porque fueron golpes de Estado “tapiñados” [transiciones presidenciales articuladas desde el Congreso en 1997, 2000 y 2005]. Solo que, al instituir esta figura, lo hicieron muy mal. En primer lugar, trasladaron una figura del régimen parlamentario al régimen presidencial y, segundo, porque para hacerlo tenían que analizar las características de esta figura y ver qué era lo mejor para el país. Se trata de un error. En Ecuador se va a elegir a un presidente y a una asamblea para un período de dieciocho meses, lo que sugiere que estamos institucionalizando la inestabilidad. Lo que debieron hacer es convocar a elecciones para un período nuevo, de cuatro años, como ocurre en el parlamentarismo. ¿Qué hubiese pasado si el presidente disuelve la Asamblea y convoca a elecciones el último día de su tercer año de mandato? ¿Íbamos a elegir nuevo Gobierno y asambleístas solo por seis meses? Ese es además otro error de la ley de Montecristi, no define cuánto tiempo estará el nuevo Gobierno, solo se establece que el presidente puede convocar a elecciones anticipadas.

**En Ecuador se va a elegir a un presidente y a una asamblea para un período de dieciocho meses, lo que sugiere que estamos institucionalizando la inestabilidad.**

Lo otro importante es que para afrontar a las elecciones anticipadas se requiere de partidos políticos fuertes que puedan enfrentar ese escenario. Lo que estamos viendo es una serie de candidatos buscando partido político y de partidos que andan buscando candidato. Es una cosa insólita: candidatos que se pasean por todo el espectro político buscando quién les apoye. Insisto, fue un error en cómo lo hicieron, se pudo haber pensado en la muerte cruzada, pero adecuadamente.

*El último informe del Democracy Index revela o señala que países como Uruguay y Costa Rica tienen las mejores democracias de la región. ¿Qué ocurre en estos países que resulta en esta lectura? ¿Se pueden replicar estas experiencias en otros países latinoamericanos?*

Yo creo que estos dos países poseen ciertas condiciones, unas bases sociales y económicas que les permiten mantener una estabilidad institucional. Son países donde tempranamente se constituyó una clase media bastante amplia, con poca concentración de la riqueza, al menos –no en el mismo nivel que en otros países de la región–, cierta homogeneidad social y étnica, lo cual es importante, porque no hay conflictos y luchas de este tipo, son países con población pequeña. Costa Rica, de forma concreta, resolvió su problema de la tierra con una muy temprana reforma agraria con propietarios medios y pequeños de la economía cafetalera que permitió la ampliación de la clase media. Por su parte, Uruguay centró

su desarrollo en su capital, Montevideo, con instituciones republicanas muy tempranas, como el partido Colorado y el Blanco, que datan del siglo XIX. Chile tenía una tradición relativamente similar de construcción del Estado que se rompió con el golpe de Estado de 1973. Creo que, en la base social, económica y la formación de las instituciones de Estado se encuentra la respuesta del por qué países como Uruguay y Costa Rica tienen mejores índices de calidad de la democracia que el resto en la región.

*Para finalizar esta entrevista, ¿cuál es su lectura respecto al retorno del presidente Lula en Brasil en el marco de la política internacional?*

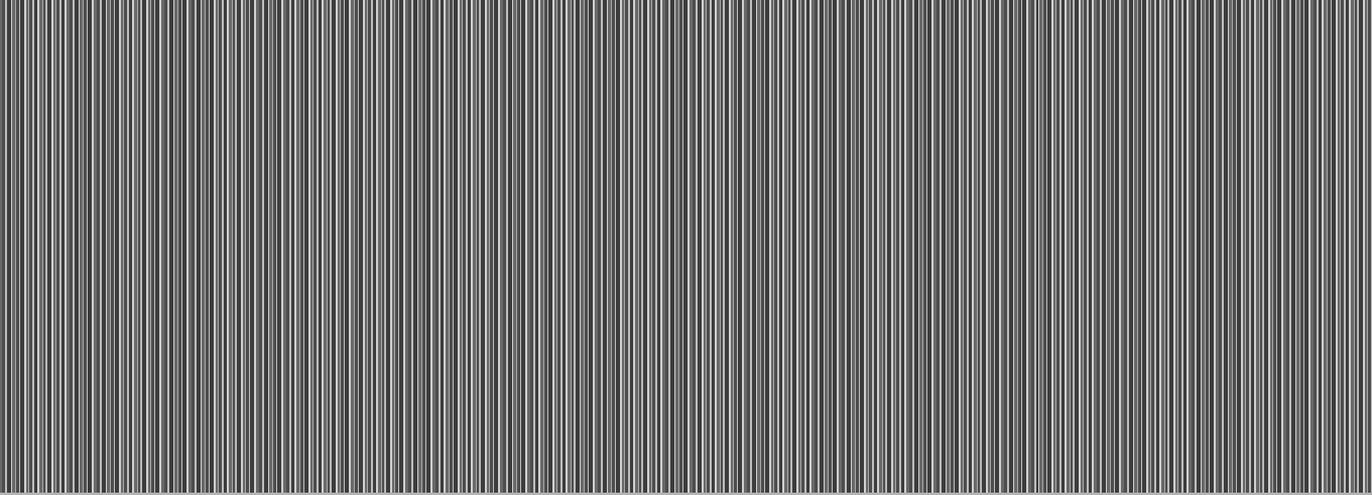
Primero, Lula tuvo dos gobiernos con indicadores sociales y económicos muy buenos. Puso a Brasil en el panorama mundial con los Brics, estuvo presente en la

**Lula pensó y promovió la idea de la Unasur, idea que fue captada hábilmente por Chávez, que se convirtió prácticamente en el líder, ante un Lula que dejó de hacer las cosas en su momento.**

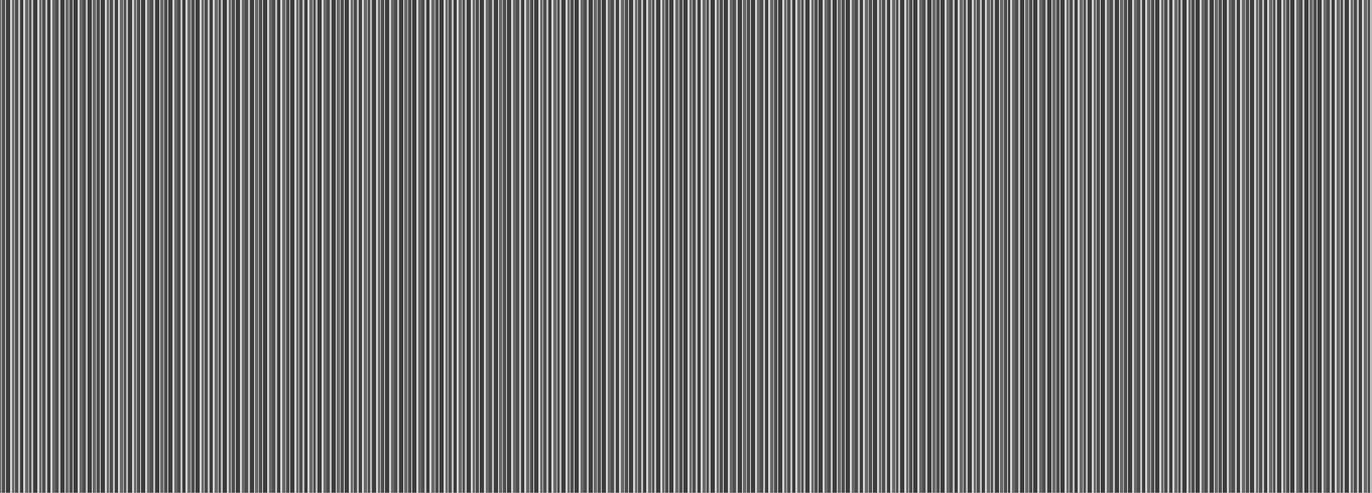
geopolítica mundial, en general. Claro, esto fue opacado con los casos de lavado de activos, corrupción, el tema de Odebrecht, el Lava Jato. Segundo, Lula pensó y promovió la idea de la Unasur, idea que fue captada hábilmente por Chávez, que se convirtió prácticamente en el líder, ante un Lula que dejó de hacer las cosas en su momento. Lula en este tercer gobierno retoma la idea de la Unasur, pero luego de ver la ausencia de un liderazgo latinoamericano. Entonces, tiene un espacio abonado

en el cual puede convertirse en un líder fuerte, en el único líder. Desea volver a situar a Brasil en el panorama mundial, entonces, lo de Unasur sería el fortalecimiento de la cooperación, pero en casa propia.

Él quiere ser una figura que, por ejemplo, pueda mediar entre Rusia y Ucrania. Pero, en mi opinión, creo que lo hace mal, porque entiende este conflicto como una guerra y no como lo que es: una invasión. Creo que en eso le está yendo mal a Lula. Igual con Venezuela, quiere ayudar a resolver el tema, pero con la misma respuesta. Entiende la grave crisis de los derechos humanos en ese país, la migración de 4 millones de personas, como una narrativa construida. Entonces, allí hay un problema serio. Me parece que entonces está cometiendo errores en todos estos aspectos, pese a que la intención de ayudar pueda ser interesante. 



**Política editorial  
Breve guía de estilo**



# Política editorial

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

## 1. Secciones

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

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

## 2. Información para autores

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

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

### 3. Selección de artículos

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

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

### 4. Líneas de investigación priorizadas

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

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

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

## 5. Lineamientos para la recepción de artículos

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

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

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

## Breve guía de estilo

### 1. Citas cortas

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

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

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

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

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

### 3. Ilustraciones

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

### 4. Referencias bibliográficas

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

### 5. Obras con un autor

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

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

## 6. Obras con dos autores

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

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

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

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

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

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

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

## 8. Artículo de periódico

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

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

## 9. Artículo de revista

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

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n3.2016.30](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30)

## 10. Tesis

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

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

## 11. Libros en línea

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

## 12. Sentencias

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

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

Cuadro 2  
Ejemplos de citas de documentos legales

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

### 13. Constitución

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

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

#### Cuadro 3

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

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

