

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Corrupción en América: desafíos para la modernización del Estado

Vol.23 | N°44

2025



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**Corrupción en América:
desafíos para la
modernización del Estado**

Vol.23 | N°44

2025

ISSN impreso: 0717-8980
ISSN en línea: 0717-6759

• ————— TABLA DE CONTENIDO ————— •

EDITORIAL

- Corrupción en América: desafíos para la modernización del Estado** 7-13
Mario Hidalgo Jara y Emilio Moya

ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO

- Canales de denuncia en México, un paso para la materialización del public compliance** 16-43
Eva G. Castro Coria
- Diagnóstico del Mecanismo de Rendición de Cuentas en Ecuador** 46-78
Sofía López-Mera
- Presupuesto participativo con enfoque intercultural: ¿realidad o simbolismo? Caso subnacional de Morona Santiago** 80-117
Landys Taisha e Irma Jara-Iníiguez
- Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales en Chile a través de herramientas existentes** 120-154
Gloria Vargas-Alvarado
- De la Teoría a la Práctica: sistemas de Integridad Local en Chile** 156-192
Nicolás Lagos y María Jaraquemada

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

¿Los cuidados retroceden? El derrotero de las políticas de cuidados en la Argentina reciente (2019-2024) 194-230

Sol Prieto

The digital divide and population aging in Chile: Diagnosis, public policies, and intergenerational impact 232-258

David Petit Molano

EDITORIAL

Corrupción en América: Desafíos para la modernización del Estado

Mario Hidalgo

Universidad UTE, Laboratorio de Transparencia y Anticorrupción, Ecuador

Email: mario.hidalgo@ute.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-3183-7642>

Emilio Moya

Universidad Católica de Temuco, Centro de Políticas Públicas, Chile

Email: emoya@uct.cl

<http://orcid.org/0000-0001-9659-4170>

El estudio de la corrupción ha oscilado históricamente entre definiciones minimalistas, útiles para la acción normativa, y enfoques más complejos que buscan capturar su naturaleza estructural e institucional. En su formulación más común, la corrupción se define como el uso indebido del poder público para beneficio privado. Esta definición, aunque operativa, ha sido objeto de múltiples críticas por su reduccionismo explicativo (Rose-Ackerman, 1999). Nye (1967) ya advertía que la corrupción debe entenderse como un comportamiento que se desvía de las obligaciones formales de un rol público debido a intereses personales, familiares o grupales, pero incluso esta caracterización resulta limitada si no se consideran los entornos sociales, normativos y culturales que habilitan dichas prácticas.

La evolución del debate ha conducido a enfoques más relacionales y estructurales. Autores como Johnston (2005) o Rothstein y Teorell (2008) han enfatizado que la corrupción no puede abordarse exclusivamente como una conducta desviada de ciertos individuos, sino como un patrón institucionalizado de interacción entre actores

Cómo citar esta editorial

Hidalgo, M. y Moya, E. (2025). Corrupción en América: desafíos para la modernización del Estado. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 7-13. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.79789>



públicos y privados. Desde esta perspectiva, la corrupción se configura como una forma alternativa –y a menudo funcional– de organización del poder, que reproduce relaciones clientelares, redes informales y arreglos extralegales de toma de decisión (Philp, 2002; Mungiu-Pippidi, 2015). Esto es particularmente relevante en contextos donde las normas formales coexisten, y a veces colisionan, con prácticas informales que moldean el comportamiento político y administrativo.

El valor de este enfoque radica en que permite trascender la mirada punitiva o legalista, centrada exclusivamente en la creación de normas o en la persecución individual, para reconocer que la corrupción puede operar como un componente estructural del funcionamiento estatal. Como sostienen Persson et al. (2013), en regímenes donde el cumplimiento de la ley no es la expectativa dominante, la corrupción funciona como un equilibrio social estable, donde desviarse del patrón corrupto implica costos mayores que seguirlo. Así, las reformas institucionales que no modifican los incentivos sociales y las reglas informales tienen una eficacia limitada.

Desde la perspectiva de la gestión pública, estas lecturas adquieren especial relevancia. En muchos países latinoamericanos, el problema no radica en la falta de regulación, sino en la desconexión entre normas formales y prácticas reales. La coexistencia de estructuras legales complejas con arreglos informales y redes clientelares genera entornos donde las decisiones se toman fuera de los canales establecidos, socavando la transparencia, la eficiencia y la equidad de la acción estatal (Grindle, 2012). Esta brecha entre norma y práctica debilita los principios de rendición de cuentas (Schedler, 1999) y erosiona la legitimidad de las instituciones públicas.

La noción de “captura del Estado” (Hellman et al., 2000) ha sido clave para entender cómo ciertos grupos –económicos, políticos o criminales– logran moldear sistemáticamente las reglas del juego en su favor. Este tipo de corrupción estructural no se manifiesta únicamente

en la implementación de políticas, sino en su diseño mismo: la producción de leyes, regulaciones y asignaciones presupuestarias que consolidan privilegios. David-Barrett (2023) advierte que, en su forma más sofisticada, la captura implica la colonización de los aparatos de control, el uso del derecho con fines patrimoniales y la opacidad institucional deliberada.

El fenómeno adquiere una dimensión especialmente crítica a nivel subnacional, donde las capacidades institucionales son más frágiles y las redes de poder más personalizadas. En estos escenarios, las élites locales pueden condicionar la operación de los presupuestos, limitar los mecanismos de fiscalización y reconfigurar los dispositivos de participación en función de sus propios intereses (O'Donnell, 1993; Eaton, 2017). La corrupción, entonces, se convierte en una tecnología de poder cotidiana, no solo tolerada, sino muchas veces internalizada por los actores sociales.

En este contexto, los mecanismos de *accountability* diseñados para fiscalizar la acción estatal enfrentan serias limitaciones. Si bien en las últimas décadas se ha promovido la creación de organismos de control, códigos de ética y sistemas de transparencia, estos esfuerzos han estado acompañados de una proliferación simbólica de instituciones que muchas veces carecen de recursos, autonomía o respaldo político para actuar con efectividad (Ackerman, 2005; Villoria Mendieta, 2019). En lugar de fortalecer la vigilancia democrática, pueden convertirse en instrumentos ritualizados que legitiman el statu quo.

Los mecanismos participativos tampoco escapan a esta tensión. Experiencias como presupuestos participativos, veedurías ciudadanas u observatorios sociales han mostrado un potencial importante para fortalecer la integridad pública (Gaventa y McGee, 2013), pero su efectividad depende críticamente de las condiciones estructurales en que operan. Smulovitz y Peruzzotti (2000) subrayan que, sin autonomía organizativa ni canales institucionales receptivos, estos mecanismos

pueden ser fácilmente cooptados o neutralizados, transformándose en espacios vaciados de contenido.

Frente a estos desafíos, la investigación sobre corrupción y gestión pública debe orientarse a desarrollar enfoques más críticos, contextuales e interseccionales. Esto implica reconocer las desigualdades territoriales, de género y etnicidad que atraviesan el ejercicio del poder en América Latina, así como la necesidad de construir capacidades estatales desde las realidades locales. Las políticas anticorrupción no pueden continuar replicando modelos tecnocráticos y descontextualizados; deben partir del reconocimiento de las dinámicas sociales que configuran la acción estatal y del papel activo que juegan los actores locales en la reproducción (o transformación) de dichas dinámicas.

Este dossier busca aportar a esa agenda, reuniendo investigaciones que examinan empíricamente diversas formas de corrupción, mecanismos de integridad y experiencias de control social en América Latina. Cada artículo ofrece una contribución relevante al debate sobre las condiciones institucionales y sociales que permiten o impiden una gestión pública honesta, eficaz y democrática.

Además, los mencionados artículos se inscriben en una agenda de investigación crítica que busca comprender tanto las capacidades institucionales como los límites reales que enfrentan los esfuerzos anticorrupción en contextos latinoamericanos marcados por desigualdades, fragmentación territorial y disputas de poder.

Primero, el artículo de Eva Castro Coria analiza los canales de denuncia en México como parte de los programas de cumplimiento normativo (*public compliance*), destacando su potencial para prevenir riesgos legales y fortalecer la integridad institucional en el sector público. A partir de un cuestionario enviado a las entidades federativas, el estudio identifica avances y limitaciones en la implementación de estos canales, y plantea la necesidad de consolidar una cultura de

cumplimiento basada en la ética administrativa y la corresponsabilidad entre funcionarios públicos y actores privados.

Segundo, desde Ecuador, el artículo de Sofía López ofrece un diagnóstico crítico del Mecanismo de Rendición de Cuentas (MRC), supervisado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Mediante un análisis cualitativo de su funcionamiento entre 2010 y 2023, la investigación muestra que el cumplimiento del MRC ha sido mayormente formal y simbólico, con escasa calidad en la información reportada y una débil participación ciudadana. Se evidencian las tensiones entre diseño normativo e implementación efectiva, y se argumenta que el debilitamiento institucional, la cooptación y la falta de sanciones han limitado seriamente su potencial como herramienta de *accountability* democrática.

Tercero, también desde Ecuador, el estudio de Landys Taisha e Irma Jara-Iníiguez examina la experiencia del presupuesto participativo con enfoque intercultural en la provincia amazónica de Morona Santiago. Aunque se han implementado mecanismos como las Asambleas Ciudadanas Zonales en conformidad con la normativa vigente, los hallazgos evidencian tensiones entre el discurso inclusivo y las prácticas institucionales, que en ocasiones desdibujan o modifican sustancialmente las propuestas ciudadanas. El artículo cuestiona si estas experiencias constituyen una participación efectiva o si responden a ejercicios simbólicos de legitimación estatal.

Cuarto, el artículo de Gloria Vargas-Alvarado explora las capacidades institucionales de los gobiernos regionales en Chile, a partir del análisis de sus páginas web y normativa vigente. El estudio revela brechas significativas entre lo establecido legalmente y las capacidades reales de gestión, especialmente en el contexto del debate sobre descentralización y tras el escándalo del “Caso Convenios”. El trabajo llama la atención sobre la necesidad de fortalecer las unidades de control, los

códigos de ética y las auditorías, y destaca el rol clave de los gobiernos regionales para consolidar una gobernanza más transparente y efectiva.

Finalmente, Nicolás Lagos y María Jaraquemada analizan la implementación de sistemas de integridad local en Chile, un ámbito poco explorado en la literatura académica. A partir del estudio de 345 municipalidades entre 2019 y 2024, los autores identifican una fuerte desigualdad en la adopción de medidas de integridad y enfatizan la urgencia de políticas públicas que fortalezcan estos sistemas desde una perspectiva adaptativa y con participación ciudadana. El artículo aporta un marco conceptual útil para evaluar y diseñar sistemas de integridad en gobiernos locales del Sur Global.

En conjunto, los artículos reunidos en este número abordan desde diversas perspectivas y metodologías un conjunto de preguntas urgentes: ¿cómo se configura la integridad en los distintos niveles del Estado?, ¿cuáles son los límites reales de la participación ciudadana en contextos de pluralidad cultural e institucionalidad débil?, ¿cómo se pueden cerrar las brechas entre lo formal y lo sustantivo en los mecanismos de rendición de cuentas?, y ¿de qué manera los actores públicos y privados pueden actuar de forma responsable y transparente? Al abordar estos temas, los/as autores/as no solo ofrecen un diagnóstico riguroso de los desafíos actuales, sino también propuestas que apuntan a la consolidación de prácticas democráticas y sistemas de gobernanza más robustos.

Referencias Bibliográficas

- Ackerman, J. (2005).** *Human Rights and Social Accountability* (Social Development Papers). World Bank.
- David-Barrett, E. (2023).** *State Capture and Corruption: How Elite Networks Influence Government*. Oxford University Press.
- Eaton, K. (2017).** *Territorial politics and the party system in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gaventa, J. y McGee, R. (2013).** The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. *Development Policy Review*, 31(1), 3-28.
- Grindle, M. S. (2012).** *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000).** *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies* (Working Paper No. 2444). World Bank Policy Research.
- Johnston, M. (2005).** *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015).** *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (1967).** Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- O'Donnell, G. (1993).** On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013).** Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Philp, M. (2002).** *Conceptualizing Political Corruption*. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp.41-57). Transaction Publishers.
- Rose-Ackerman, S. (1999).** *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008).** What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Schedler, A. (1999).** Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State* (pp.13-28). Lynne Rienner.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000).** Societal and Horizontal Accountability: Substitutes or Complements? . *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 1-28.
- Villoria Mendieta, M. (2019).** La corrupción y la rendición de cuentas en el sector público: Avances, límites y nuevas perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 204, 31-58.

Canales de denuncia en México, un paso para la materialización del *public compliance*

Eva G. Castro Coria

Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación (IMCED)

eva072001@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6106-5631>

Resumen

En México los funcionarios públicos y los sujetos privados que coadyuvan con el sector público están sujetos a un régimen de especial sujeción, y para conocer sobre las posibles infracciones de estos sujetos se han implementado canales de denuncia sobre posibles actos de corrupción o falta de integridad pública. Por ello, esta investigación analizó el marco normativo, los tipos de canales de denuncia, sus características y la cantidad de denuncias recibidas durante los años 2020 y 2021 por Entidad Federativa. Metodológicamente se realizó un cuestionario que se hizo llegar a cada Entidad Federativa, transformando las respuestas en una variable dicotómica, generando estadísticos descriptivos de los resultados. Como conclusión se identifica la importancia de los canales de denuncia para la implementación de un public compliance en México y como limitaciones a esta investigación se considera la cantidad de datos procesados en atención a las Entidades Federativas.

Palabras claves: Régimen espacial, Programa público de cumplimiento normativo, canales de denuncia, Entidades Federativas.



Fecha recepción: 05-01-2025

Fecha aceptación: 02-04-2025

Reporting channels in Mexico, a step towards materializing public compliance

Abstract

In Mexico, public officials and private entities that assist the public sector are subject to a special regime, and reporting channels for potential acts of corruption or breaches of public integrity have been implemented to learn about potential violations by these individuals. Therefore, this research analyzed the regulatory framework, the types of reporting channels, their characteristics, and the number of reports received during 2020 and 2021 by state. Methodologically, a questionnaire was sent to each state, transforming the responses into a dichotomous variable and generating descriptive statistics of the results. In conclusion, the importance of reporting channels for the implementation of public compliance in Mexico is identified, and the amount of data processed for each state is a limitation to this research.

Keywords: Spatial regime, Public Compliance Program, complaint channels, Federative Entities.

Cómo citar este artículo

Castro Coria, E.G. (2025). Canales de denuncia en México, un paso para la materialización del public compliance. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 16-43. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77331>

Se aborda teóricamente y normativamente el concepto y aplicación de las políticas de cumplimiento normativo también llamadas *Compliance Program*, desde la vertiente de canales de denuncia, analizadas desde el ámbito público y privado.

El modelo de *Compliance Program* se considera una forma sistemática de implementar conductas esperadas al interior de la organización, con la pretensión de que sus integrantes se conduzcan de conformidad con los valores y principios a los que aspira la administración tanto pública como privada (Concepción, 2020) ya que, estas políticas de cumplimiento se basan en la generación de técnicas preventivas y de gestión de riesgo, puesto que la integridad institucional no debe comprenderse únicamente como un sistema que pretende evitar los riesgos de corrupción, aunque sí es una pretensión (Concepción, 2020).

Uno de los antecedentes de estos sistemas se origina en Australia con la norma ISO 196000 (Casanovas, 2018) y actualmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha recomendado a los Estados miembros implementar políticas de integridad y ha elaborado guías para su diseño, con un enfoque integral basado en tres pilares: 1) Sistema, 2) Cultura y 3) Rendición de cuentas (OECD, 2017).

Dentro de los elementos que debe incluir un programa de cumplimiento normativo atendiendo al régimen sancionador en el Estado Mexicano, el Código Nacional de Procedimientos Penales en México impuso la obligación a las empresas de contar con un programa de integridad (Código Nacional de Procedimientos Penales México [CNPP], 2016, Art. 421) y en conjunto con el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2016) se establece los elementos mínimos de la política de integridad para evitar la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Castro Coria y Calderon Altamirano, 2021).

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública elaboró el Modelo de Programa de Integridad Empresarial (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2017) que vinculado con la Guía Práctica para la Implementación de Políticas de Integridad Empresarial (Confederación Patronal de la República Mexicana [COPARMEX, s.f.]) y la Norma Oficial Mexicana NMX-CC-19600-IMNC-2017 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2017) instrumentos vinculantes y no vinculantes que coinciden en la necesidad de implementar tanto canales de denuncia como sistemas de recompensas para la administración pública y privada.

Por ello esta investigación desde su apartado teórico se divide en el estudio del *Compliance Program* y la implementación de canales de denuncia como parte del modelo integral que se debiera adoptar y que pretende el cumplimiento normativo mediante un sistema de prevención de riesgos legales.

Específicamente se estudian las características de los canales y el régimen sancionador en México, que regula las acciones de los funcionarios públicos y particulares en donde se consideran dos instancias —penal y administrativa—. Respecto del análisis metodológico, se analiza la presencia de los marcos normativos, tipos de canales de denuncia, sus características y la cantidad de denuncias recibidas entre los años 2020 y 2021 por Entidad Federativa, para con ello, identificar si en México se implementan acciones distintivas de este modelo.

Para analizar lo anterior, se generó un instrumentó enviado a las 32 treinta y dos Entidades Federativas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia y Acceso a la Información pública y Protección de Datos Personales (PNT) obteniéndose respuesta de 28 veintiocho Entidades Federativas, lo que genera una muestra significativa, la información fue recabada mediante el cuestionario elaborado con base en el apartado teórico. La delimitación de la investigación, se centra en los modelos de denuncia de dichas Entidades Federativas entre los años 2020 y 2021.

El proceso de análisis se llevó a cabo a través de un estudio de estadística descriptiva. A partir de lo anterior, se presentan los hallazgos que se desprenden de contrastar los resultados obtenidos mediante el instrumento utilizado y la teoría existente.

Asimismo, se exponen las conclusiones y se sugieren nuevas líneas de investigación con el propósito de optimizar los avances en la implementación del *compliance* en México.

Compliance y Canales de Denuncia

El *compliance* se presenta como un modelo orientado al cumplimiento normativo, mediante un sistema de prevención de riesgo legales, implementación de códigos de conducta, sistemas de auto vigilancia y flujos de información, desagregados en manuales, protocolos, reglamentos y sanciones, para generar actuaciones específicas en los sujetos (Hena Cardona y Castro Cuenca, 2020).

Es por ello, que los sistemas de cumplimiento normativo o *compliance*, se presentan como modelos innovadores basados en el análisis de riesgos (Coaña Be, 2019), y ante la presencia de diversos riesgos, especialmente ante decisiones de los sujetos públicos y privados, se requiere implementar un sistema en dos ejes: preventivo y correctivo (Hena Cardona y Castro Cuenca, 2020).

En todo Estado democrático que tiene como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos en el espacio público, la presencia de funcionarios/as públicos/as resulta fundamental, es decir, sujetos que den cumplimiento a la ley, pero también participan particulares que auxilian a estos/as funcionarios/as públicos/as; por ello sus actuaciones se encuentran vinculadas.

Considérese, por ejemplo cuando el Estado requiere realizar una obra pública y mediante un procedimiento se contrata a un constructora para edificar un hospital, una escuela, un camino o un parque,

lo anterior, implica materializar un derecho; el derecho a la salud, la educación, el libre tránsito o la cultura, mediante una relación pública y privada, entonces surge un punto de encuentro; la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, pero posiblemente desde dos posturas de interés diversas, la utilidad por parte del sujeto privado, en este caso la constructora y la materialización de un derecho desde la postura del funcionario/a público/a.

Por lo que debe pensarse en la consolidación de una ética sustantiva, en defensa de lo bueno, de los derechos subjetivos del ciudadano, como parte del ordenamiento jurídico democrático del Estado de derecho (Habermas, 1998) al converger dos tipos de relaciones; las relaciones de especial sujeción y las relaciones generales (Pavajeau y Molano Lopez, 2007).

Los/as funcionarios/as públicos/as se instalan en las relaciones de especial sujeción, ante ello, tienen la obligación de aplicar la ley en sus actividades públicas, es decir, tienen la obligación de actuar dentro de un marco de referencia normativo para fundamentar y motivar sus decisiones (Seminario judicial de la Federación [SJF], 1993) a eso se le denomina principio de legalidad (SJF, 1993, 2016b), pero también existen casos en que sujetos privados se colocan dentro de las relaciones de especial sujeción, específicamente cuando son partes coadyuvantes del sector público y sus actuaciones pueden afectar la esfera jurídica del gobernado (Castro Coria, 2020).

La legalidad en las actuaciones de especial sujeción está relacionada con la existencia de una Ley que les define: ¿qué y cómo actuar?, de manera potestativa o imperativa, con la pretensión de limitar el poder público para atender al interés general y colocar un candado para evitar que el mismo se desvíe (Velasco Zamora, 2019) y ello genera grados de responsabilidad al interior de la función pública, para este tipo de actuaciones se recomienda implementar un *public compliance* (Lapaz, 2019), es decir, un programa que dé cumplimiento a la actuación que se

espera del/a funcionario/a público y privado, pero que también prevea posibles riesgos con el fin de que se eviten.

Además, de que el/la funcionario/a público/a está obligado a conducirse con moralidad administrativa definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como:

El conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social”. (SJF, 2016a)

Lo anterior implica que las conductas inmorales, son ilegales y penalmente sancionadas, ya que la moralidad administrativa es la base de la función administrativa, y por lo tanto, el parámetro de conducta ética de los servidores públicos, implica obligación axiológica y deontológica de los principios de honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad (SJF, 2016a).

Considérese que la moralidad administrativa guía la conducta de los funcionarios públicos en todos los niveles del Estado, o por lo menos esa es la pretensión, considerando que los sujetos de la administración comprenden el principio axiológico de sometimiento a la Constitución e implica, que los/as funcionarios/as públicos se comprometan a respetar y hacer cumplir las normas jurídicas, las culés en ningún momento pueden interpretarse fuera los principios y derechos fundamentales; de ahí la importancia de que los/as servidores/as públicos/as actúen con honestidad, responsabilidad, ética, profesionalismo, para respetar el interés público (Burgoa, 1970; Gabino, 1998; Porrúa Pérez, 2005).

Los modelos de conducta ética son considerados guías generales comprendidas bajo un eje de bien común que se requieren para garantizar la moralidad administrativa y, por ende, el cumplimiento del

principio de legalidad y corregir las actividades corruptas al interior de las organizaciones (Sieber, 2013), pero también, si no parten de un entendimiento común, se debe generar una cultura de cumplimiento e integridad mediante un análisis de riesgos, es decir, implementar un tratamiento previo que evite que las conductas de incumplimiento ocurran.

Lo anterior, puede ejemplificarse considerándose un escenario en que un/a funcionario/a público/a debe tomar decisiones sobre un recurso público, y ante su falta de integridad, pericia o capacitación puede generar retrasos o errores en la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía o incluso impedir que los recursos destinados cumplan con el propósito para el que fueron creados, para ello, se utiliza el análisis de riesgos, que permite identificar dichas problemáticas y diseñar estrategias específicas para prevenir su ocurrencia.

El análisis de riesgo, implica evaluar el nivel de riesgo y determinar si es posible mitigarlo, evitarlo o determinar si su impacto no dificulta la correcta ejecución de los procesos administrativos, por ejemplo, un riesgo vinculado a las compras públicas se da cuando el personal encargado de realizar estudios de mercado para determinar el costo de un insumo considera siempre a los mismos proveedores, lo que derivaría en cotizaciones repetitivas y una posible distorsión en la determinación de costos (Del Pilar y Rosero, 2014).

Otro ejemplo se presenta cuando, en el proceso de adjudicación de una obra o la entrega de bienes y servicios a un particular, se utilizan criterios de evaluación que favorecen de manera parcial a un individuo o empresa en particular, en lugar de fomentar la competitividad, lo que implica generar modelos de concurso cerrados que carecen de una justificación adecuada (Castro Coria y Gómez Monge, 2022).

En atención a lo anterior, el modelo de *compliance* se distingue porque no solo recomienda la implementación de manuales de ética, como elementos generales de comportamiento, sino que hace uso del

análisis de riesgo para implementar modelos de conducta basados en evidencia, es decir, casos concretos, a través de identificar comportamientos específicos que deben ser modificados.

Por lo anterior, el *compliance* se ha recomendado especialmente en contrataciones públicas (Campos Acuña, 2019), por su importancia como sistemas en cadena para la adquisición de bienes y servicios o construcción de obra pública, y su impacto en la economía (Álvarez Casallas et al., 2015) pero ha evolucionado a ser la base que construye la integridad de la organización, por su visión preventiva y correctiva (Sieber, 2013).

Lo anterior se sustenta, ya que el modelo, pretende construir al interior de la organización una cultura de integridad sustentada en valores, generando sistemas vigilancia para garantizar el cumplimiento normativo (OCDE, 2017), y es recomendado en los objetivos 2030 con la intención de construir gobiernos con instituciones más justas y eficientes (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

En ese orden de ideas, Henao Cardona y Castro Cuenca (2020) refieren que uno de los primeros pasos para implementar un *compliance* al interior de la organización, pública o privada, es conocer la organización, para ello, hay que considerar: 1) La estructura, 2) La ruta de adopción de decisiones, 3) Canales de comunicación y 4) Responsabilidades.

En el tercer elemento recomendado, los canales de comunicación, entiéndase como los mecanismos necesarios para que se adquiriera información en dos sentidos; del interior al exterior de la organización y viceversa, entre estos canales, como un sub apartado se materializan los canales de denuncia, que es el medio por el que se adquiere información sobre posibles acciones y omisiones que violenten el principio de legalidad (Concepción, 2020).

Las características de los canales de denuncia, según Gollonet Teruel y Pérez-Piaya Moreno (2020) son las siguientes:

1. Se ponen a disposición canales alternativos para la denuncia de sospechas de infracciones de integridad; como formato electrónico, correo postal o teléfono.
2. Se ofrece la opción de presentar la denuncia de manera anónima y no se proporciona información de IP (etiqueta numérica que identifica a un dispositivo en una red o en internet), ni señalar la identidad de la persona denunciante como nombre, dirección, etc.
3. El órgano encargado de entender la investigación es independiente de la administración.
4. La ciudadanía conoce los canales de denuncia, ya que estos son difundidos.

Lo anterior es necesario en virtud de que existe una relación directa entre la mejora de la gestión pública, la participación ciudadana, la prevención de riesgos, hechos de corrupción ante el manejo de los recursos públicos (Sánchez Cubides y Cárdenas Hernández, 2019), y entre la calidad de los canales de denuncia y el porcentaje de acciones tendiente a la investigación y resolución (Gollonet Teruel y Pérez-Piayá Moreno, 2020).

Régimen Sancionador y Canales de Denuncia en México

Ahora bien, el sistema normativo mexicano regula las actividades de los funcionarios públicos, pero también de los sujetos privados, mediante un régimen especial sancionador que obliga a generar canales de denuncia al interior de la organización (LGRA, 2016, Art. 25).

Lo anterior está plasmado en el máximo dispositivo normativo mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) que goza de supremacía normativa, y que refiere “la comisión de delitos por parte de *cualquier servidor público o particulares* que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable” (CPEUM, 1917, Art. 109).

En México no existe el principio clásico de *societas delinquere non potest*, principio que impide la acción penal a las personas físicas o morales por considerar que solo el funcionario público podía cometer actos de corrupción (Coaña Be, 2019).

Aunado a lo anterior, las sanciones no son únicamente de tipo penal, también son de tipo administrativas, por lo que existen sanciones ante actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de los cargos públicos (CPEUM, 1917, Art. 109), lo anterior constituye la facultad sancionadora de la administración conocida como régimen especial sancionador (SJF, 2018).

El hecho de que se consideren dos instancias —penal y administrativa— implica la capacidad del Estado para identificar que los actos de los funcionarios/as públicos y de los sujetos/as privados que coadyuvan en la función pública no solo dañan el patrimonio del Estado, sino la vida y la seguridad de los ciudadanos/as, ya que, los hechos de corrupción no solo representan una pérdida económica, en virtud de que la ausencia de bienes materiales impacta en la vida del sujeto de a pie (Amparo Casar, 2015; Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, 2019).

Es por ello, que se busca sancionar penalmente cuando la acción u omisión del funcionario o del particular ocasionó daño a los bienes jurídicos como la vida, la seguridad, la propiedad, o cualquier otro derecho (SJF, 2018) y el derecho disciplinario busca sancionar cuando se presencia una inadecuada o deficiente función pública, es decir, cuando esta no es correcta, ni honesta, ni adecuada y, por lo tanto, no es pertinente a su encargo (SJF, 2018).

Para ello, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2016) establece la obligatoriedad de implementar un *compliance* al interior de las empresas privadas para que no sean penalmente responsables en caso de que algunos de sus subordinados comentan

a su nombre y representación actos de corrupción, soborno o cualquier delito en contra de la administración pública (Castro Coria y Calderon Altamirano, 2021).

Esto ha sido denominado como *compliance* criminal (Arocena, 2017), que surge de la reforma acontecida en México el 17 de junio de 2016 y que señala:

“Las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización”. (CNPP, 2016; CNPP, 2014, Art. 421)

Para la administración pública, existe también la obligación normativa de implementar canales de comunicación para iniciar la investigación por las presuntas faltas —penal y administrativa—, estos canales son construidos desde el interior al exterior ante autoridades competentes o auditores externos (LGRA, 2016, Art. 91) o del exterior al interior (LGRA, 2016, Art. 92) por cualquier interesado que requiera presentar denuncias por acciones u omisiones presuntamente cometidos por funcionarios/as públicos/as.

En cualquiera de los casos expuestos las denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa o penal, y podrán ser presentadas de manera digital, electrónica o presencial (LGRA, 2016, Art. 93).

Aunado a lo anterior, se debe considerar que las Entidades Federativas en México gozan de soberanía, que debe guardar relación con el pacto federal (CPEUM, 1917, Art.133), es decir, las Entidades Federativas pueden crear sus propias leyes y medios disciplinarios para regular las actuaciones de sus funcionarios/as, así como establecer canales de denuncia y las características de los mismos.

Por lo que en México no existe solo un canal de denuncia, sino cada Entidad Federativa tiene su propio canal y a su vez dentro de cada

entidad existe, diversas competencias y órganos de control interno o agencia investigadoras, atendiendo al departamento u órgano de poder.

Un claro ejemplo de esta diversidad se observa en la división de poderes, ya que en el Estado Mexicano se reconoce tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, los cuales no solo coexisten a nivel federal, sino que también están presentes dentro de cada Entidad Federativa y Municipio, esto implica la existencia de canales de denuncia específicos para cada poder, así como órganos de control, también llamadas contralorías y auditorías en los distintos niveles y poderes de gobierno.

Esta multiplicidad de mecanismos de denuncia no solo refleja la diversidad de vías disponibles para reportar actos de corrupción o faltas de integridad, sino que también está vinculada al tipo de recursos involucrados, dado que la Federación transfiere recursos económicos a las Entidades Federativas, pero estos últimos son los responsables de su ejercicio, por lo que, el tipo de denuncia aplicable también dependerá de la naturaleza de los recursos, generando un complejo entramado canales de denuncia.

Por último, si bien es cierto que dentro de los dispositivos normativos estudiados no existe de manera textual la palabra *compliance*, como un elemento vinculante, lo anterior no es representativo de que en México no se implementen completamente acciones distintivas de este modelo, ya que del apartado normativo estudiado se desprende la obligatoriedad de implementar acciones relacionadas con este modelo tanto para la administración pública como para la administración privada.

Metodología

Esta investigación se presenta como un estudio no experimental, cuyo alcance es descriptivo, de tipo cuantitativo, en donde se utiliza un cuestionario y las respuestas se transforman en valores, para generar estadística que servirá en el análisis de resultados, con el objetivo de examinar la existencia de marcos normativos, tipos de canales de denuncia, sus características y el volumen de denuncias registradas en cada Entidad Federativa durante los años 2020 y 2021.

Para obtener la información necesaria, se diseñó un cuestionario de seis ítems o preguntas, basado en la literatura especializada, particularmente en los criterios establecidos por Gollonet Teruel y Pérez-Piaya Moreno (2020) sobre las características de los canales de denuncia.

El cuestionario evaluó las características de los canales de denuncia del poder ejecutivo de cada Entidad Federativa, por lo que se les solicitó responder:

1. ¿Cuenta el Estado con canales de denuncia de sospechas relativas a infracciones de integridad o actos de corrupción?
Si su respuesta es afirmativa, proporcione la normativa, manual, reglamentó o cualquiera que sea su denominación
2. Ofrece canales alternativos para la denuncia de sospechas de infracciones de integridad; como formato electrónico, correo postal o teléfono
3. Existe la posibilidad de que la denuncia sea anónima y no se proporcione información de IP, ni señalar la identidad del denunciante como nombre, dirección, etc.
4. El órgano encargado de entender la investigación es independiente o es miembro de la administración
5. ¿Cuántas denuncias se recibieron durante el año 2020 y 2021?

6. La ciudadanía sabe de los canales de denuncia ¿Por qué medios los difunde?

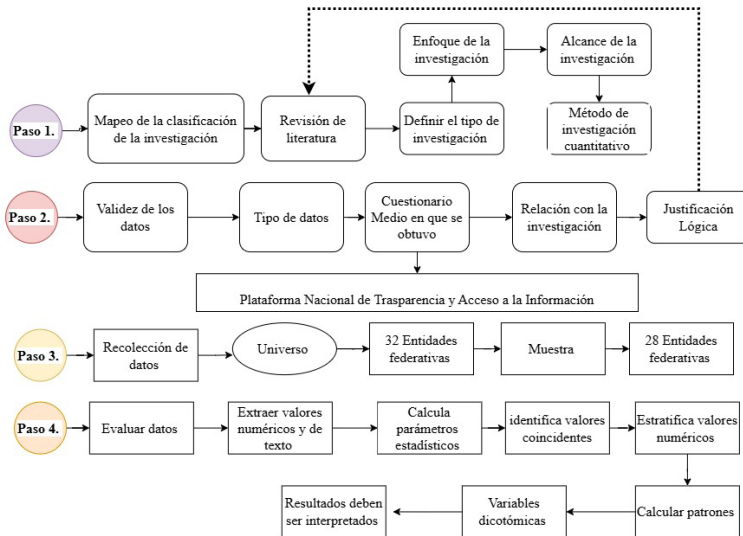
Se envió el instrumentó a un universo de 32 de Entidades Federativas del poder ejecutivo, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia y acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (PNT), que a su vez se construyó con la revisión de la literatura que sustenta la investigación (Figura 1) paso 1 y 2.

Del universo y con base en las respuestas entregadas se obtuvo información de 28 Entidades Federativas, es decir, se obtuvo una muestra representativa del 87.5% del universo inicialmente considerado —paso 3 de la figura 1—. En este sentido:

1. Las respuestas a las preguntas 1, 2, 3 y 4 se transforman en variables dicotómicas, a las que se les otorga un valor de: si=1 y no=0, los resultados se transportan en porcentajes en una escala de 0-100%, permitiendo identificar tendencias en la implementación de mecanismos de denuncia en cada Entidad Federativa.
2. Las respuestas a la pregunta 5 permitió construir gráficas para conocer el nivel de denuncias por entidad federativa presentadas en los años 2020 y 2021 y contrastar a las entidades estudiadas.
3. Las respuestas a la pregunta 6 se categorizan para identificar los medios de difusión de los canales de denuncia utilizados en cada entidad.

Con la información recabada se extrajeron valores numéricos y textuales, se calcularon parámetros, específicamente mediante estadística descriptiva, se identificó valores coincidentes mediante variables dicotómicas asignándoles un valor numérico para identificar la presencia de los marcos normativos, tipos de canales de denuncia, sus características y la cantidad de denuncias recibidas durante los años 2020 y 2021 por Entidad Federativa —paso 4 de la Figura 1—.

Figura 1. Diseño de la investigación



Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Sampieri et al., 2014; Torres Hernández y Navarro Chávez, 2014; Vilalta, 2016.

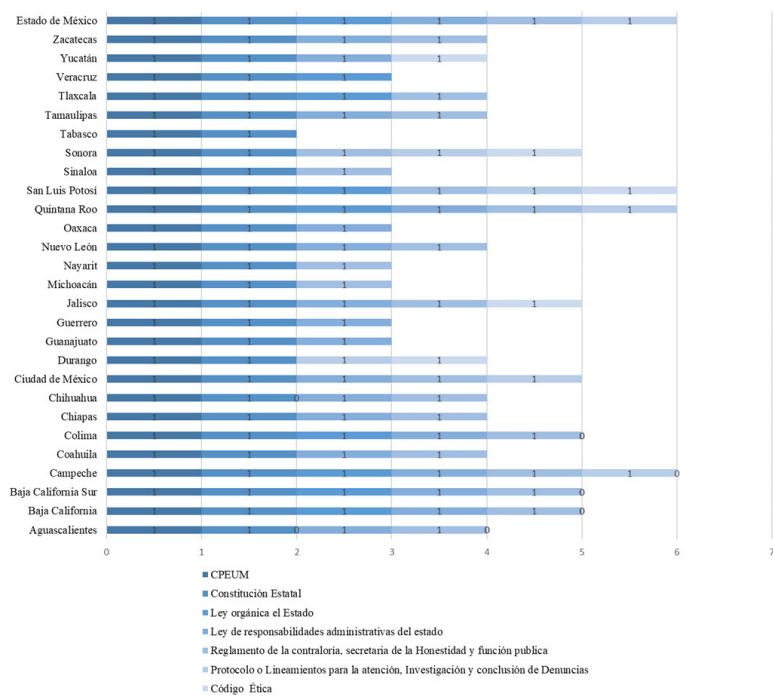
Resultados

De la muestra estudiada que consiste en un 87.5% del universo inicialmente, es decir, en 28 Entidades Federativas, los resultados relativos a la existencia a normativa, manual, reglamentó (Figura 2) que regula los actos de denuncia refiere que:

1. El 100% se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Constitución de cada Entidad Federativa
2. El 32.14% se fundamenta la Ley Orgánica Estatal
3. El 67.86% cuentan con una Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado
4. El 75.00% tienen un Reglamento que regula las atribuciones y funciones de la Contraloría, o en su caso de la Secretaría de la Honestidad y función pública en dicha materia

- 5. El 25% implementó un manual, protocolo o lineamientos para la atención, investigación y conclusión de denuncias y
- 6. El 17.86% mencionó fundamentarse en códigos de ética.

Figura 2. Sistemas normativos



Fuente: Elaboración propia con información de la información recabada.

Lo que corresponde a canales alternativos para presentar denuncia de sospechas de infracciones de integridad en sus componentes de formato electrónico, correo postal o teléfono el 100%, las Entidades Federativas respondieron que cuentan con los tipos de canales descritos y además manifiestan la posibilidad de que la denuncia sea anónima y no se proporcione información de IP, ni señalar la identidad del denunciante como nombre, dirección, etc.

En el 100% de la muestra, las entidades refieren que el órgano encargado de entender la investigación es miembro de la administración y, ninguna entidad federativa refirió incluir a la ciudadanía, testigos sociales u organizaciones civiles como parte del proceso.

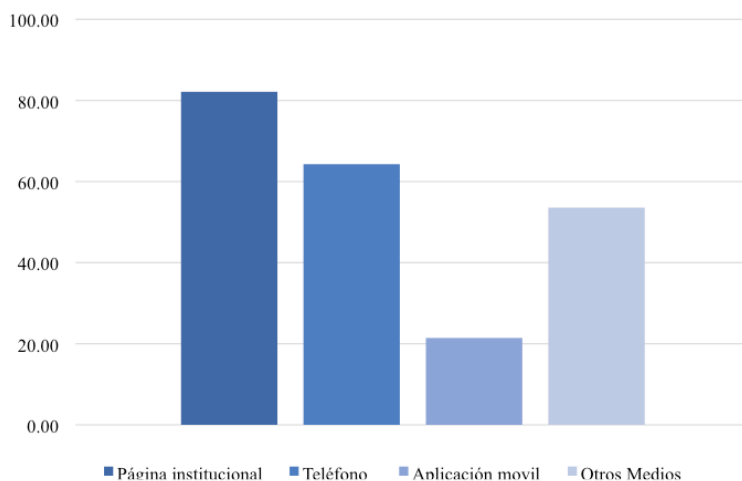
El 100% informa que difunde a la ciudadanía sobre los canales de denuncia, y los medios más comunes reportados son: página pública, vía telefónica, aplicación para dispositivos celulares, y otros como boletín anticorrupción, trípticos, redes sociales y correos electrónicos (Figura 3), además de recibir de manera presencial las denuncias ciudadanas, en los siguientes porcentajes:

1. El 82.14% de las Entidades Federativas estudiadas cuentan con algún sistema de página institucional para realizar la denuncia o queja
2. El 64.29% proporciona teléfono ya sea por teléfono fijo, con costo y sin costo o mediante la aplicación de WhatsApp mensajes
3. El 21.43% cuenta con algún tipo de aplicación móvil —correspondiente al Estado de México, Tlaxcala, Sonora, Oaxaca, Quintana Roo y Ciudad de México—
4. El 53.57% ha añadido otros medios como canales de denuncia que a su vez sirven como medio de difusión, correos electrónicos, redes sociales, boletines, trípticos, entre otros.

En todos los casos se solicita fotos, videos, audios, documentos o cualquier otro material como evidencia, y si es posible proporcionar datos como señas particulares, por ejemplo: barba, bigote, lunares, color de cabello, color de piel, complexión, estatura aproximada, si usa lentes o cualquier otro rasgo característico, lugar en donde ocurrieron los hechos, entre otros elementos que ayuden a la investigación, además de informar al denunciante que la entrega de sus datos es de carácter opcional, es decir, de manera anónima, y existen casos en que

se otorga una recompensa, y en dichos casos si se debe identificar plenamente con el fin de contactarlo para otorgar la recompensa.

Figura 3. Canales de denuncia



Fuente: Elaboración propia con información de la información recabada.

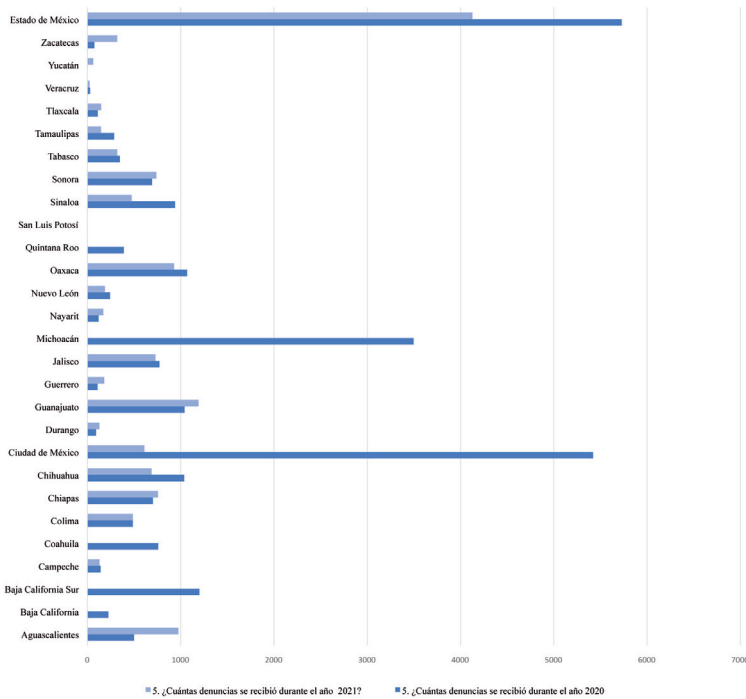
En cuanto a los estadísticos de las denuncias recibidas durante el año 2020 y 2021 por Entidad Federativa el Estado de México —9853 denuncias— y la Ciudad de México —6032 denuncias— registraron el mayor número total de denuncias durante el periodo analizado, esto podría deberse a la alta densidad poblacional y mayor actividad institucional en estas entidades.

Por el contrario, estados como San Luis Potosí —2 denuncias—, Veracruz —52 denuncias— y Yucatán —63 denuncias— reportaron los valores más bajos, lo que podría estar relacionado con menor corrupción percibida, desconfianza ciudadana en las instituciones o falta de acceso a los sistemas de denuncia.

Algunos Estados mostraron una disminución significativa entre 2020 y 2021, como la Ciudad de México —de 5421 a 611 denuncias— y Jalisco —de 772 a 729 denuncias— (Figura 4), estas disminuciones

podrían deberse a cambios en la gestión de denuncias, menor percepción de corrupción o dificultades para denunciar en 2021.

Figura 4. Denuncias presentadas



Fuente: Elaboración propia con información de la información recabada.

Otros estados experimentaron un aumento en el número de denuncias, como Zacatecas de 75 a 319 denuncias y Guanajuato de 1041 a 1190 denuncias, lo que podría indicar una mayor percepción de corrupción o mayor confianza en los sistemas de denuncia, es importante destacar que existe una notable disparidad en las cifras entre Entidades Federativas, esto sugiere diferencias significativas en los niveles de corrupción percibida, la cultura de denuncia y la infraestructura institucional disponible.

Los resultados destacan patrones importantes:

1. Las entidades con alta densidad poblacional y mayor actividad institucional, como el Estado de México y la Ciudad de México, concentran mayor cantidad de denuncias, posiblemente debido a una mayor exposición a actos de corrupción y a un mejor acceso a los mecanismos de denuncia.
2. Las entidades con pocas denuncias requieren un análisis más detallado para determinar si esto se debe a bajos niveles de corrupción percibida o a barreras en el acceso y la confianza en los sistemas de denuncia.
3. La disminución en las denuncias de ciertos estados podría estar vinculada a factores externos, como la pandemia de COVID-19, que afectó el funcionamiento institucional y el acceso ciudadano a los mecanismos de denuncia.

Hallazgos

Los hallazgos presentados son el resultado de contrastar la teoría con las respuestas otorgadas por las Entidades Federativas y analizadas a lo largo de esta investigación, para ello, se considera importante retomar que el modelo *Compliance* tanto en instituciones públicas como privadas requieren la existencia de canales de denuncia, pero que, la sola existencia de estos canales no garantiza un sistema eficiente, ya que estos deben considerar que para su operatividad se requieren manuales, protocolos de actuación y normativas que regulen tanto la existencia de los canales de denuncia como el tratamiento de las denuncias.

Además, un sistema de cumplimiento eficaz no debe solo centrarse en la recepción y gestión de denuncias, sino debe aplicar un sistema correctivo y preventivo de gestión de riesgo, que es la base teórica que resalta esta investigación y que refuerza la importancia de este modelo, y esto se logra imponiendo modelos de conducta correcto a

través de códigos de ética y estructuras normativas de comportamiento que fomenten una cultura de integridad entre los servidores públicos y los sujetos privados que coadyuvan con el sector público y por eso se les considera parte integral del sistema.

Por eso llama la atención que el 25% de las Entidades Federativas ha implementado un manual, protocolo o lineamientos específicos para la atención, investigación y conclusión de denuncias y solo el 17.86% menciona la existencia de códigos de ética como parte del marco normativo que rige la integridad y prevención de actos indebidos, debe considerarse que, aunque los códigos de ética son una guía general de un comportamiento correcto, no se compara con la gestión de riesgo como parte fundamental del modelo *Compliance*.

Lo anterior es importante porque existen normas generales de comportamiento plasmados en códigos de ética, y existen acciones específicas identificadas mediante el análisis de riesgos para modificar conductas, casos concretos o patrones de comportamiento posiblemente generalizables que deben corregirse para mejorar los grados de integridad, y como resultado de implementación de un análisis de riesgos se diseñan controles internos para adaptar procedimientos de acuerdo con las vulnerabilidades detectadas.

Es decir, no puede considerarse que tener un código de ética haya implicado un análisis de riesgo, pues son instrumentos diferentes, el primero describe el comportamiento general que se espera correcto o al que se aspira, y el análisis de riesgo identifica el o los comportamientos incorrectos y genera acciones para que no ocurran.

También sobresale la naturaleza del órgano de control que recibe e investiga la denuncia, ya que, cuando se contrasta a la teoría con los resultados, se identifica que no existe un órgano externo a la institución encargado de conocer y dar seguimiento a las denuncias para evitar posibles conflictos de interés y garantizar independencia en la investigación, ya que, en el caso de estudio, el 100% de las Entidades

Federativas reportó que los sujetos encargados de recibir, investigar y resolver las denuncias forman parte de la propia administración pública, aunque es un departamento diferente, pero que depende de la misma estructura de poder, es decir, son las contralorías o auditorías de la administración del mismo órgano de poder.

Lo que representa un riesgo, ya que puede propiciar sesgos en la investigación, y puede disminuir la confianza en el sistema y, desincentivar la denuncia, por lo que es necesario fortalecer la autonomía e imparcialidad de los órganos encargados de la recepción y tratamiento de denuncias, promoviendo esquemas de supervisión externa que garantizan procesos objetivos, confiables y sin interferencias institucionales o parcialmente intervenidos, es decir involucrando a la ciudadanía como parte del proceso de resolución de la investigación.

Cuando se analizan de forma general los resultados, pareciera que el sistema de denuncia en México se encuentra correctamente implementado, ya que el 100% de la muestra analizada reporta contar con una base normativa que establece la existencia de canales de denuncia, se utilizan medios electrónicos, se difunden y permiten realizar denuncias anónimas para proteger al denunciante.

Al analizar la disparidad en la cantidad de denuncias recibidas entre distintas entidades, se abre la posibilidad de que algo no esté funcionando de manera óptima, ya que, la existencia de diferencias tan significativas en los volúmenes de denuncias sugiere que existen factores adicionales que pueden estar influyendo.

Si bien la densidad poblacional puede ser un factor que influya en la cantidad de denuncias presentadas, también es necesario considerar la posibilidad de que el/la ciudadano/a considere difícil identificar entender y acceder al medio adecuado para presentar la denuncia, en virtud de que no hay un canal único, ya que cada Entidad Federativa y cada poder, y cada órgano de la administración tiene su propio canal lo que proporciona un sistema fragmentado.

Conclusión

Esta investigación analizó la presencia de los marcos normativos, los tipos de canales de denuncia, sus características y la cantidad de denuncias recibidas durante los años 2020 y 2021 por Entidad Federativa en México, por medio de un estudio no experimental, basado en un cuestionario que se hizo llegar a cada Entidad Federativa, transformando las respuestas en una variable dicotómica, generando estadísticos de los resultados.

Se identificó que los canales de denuncia por corrupción e integridad institucional en las Entidades Federativas revela un avance significativo en la implementación de herramientas accesibles para la ciudadanía y la disponibilidad de sistemas electrónicos, líneas telefónicas, aplicaciones móviles y otros medios refleja un esfuerzo por parte de las administraciones estatales para diversificar los mecanismos de denuncia y fomentar la participación ciudadana.

Sin embargo, persisten retos importantes, como la adopción de aplicaciones móviles ya que es limitada, con solo el 21.43% de las entidades aplicándolas, lo que subraya una oportunidad de modernización en este ámbito, sobresale la falta de estandarización ya que la mayoría de las entidades han establecido canales como páginas web —82.14%— y líneas telefónicas —64.29%—, la falta de homogeneidad en su implementación sugiere la necesidad de una estrategia nacional que estandarice y fortalezca estos sistemas.

Adicionalmente, los otros medios —53.57%—, como correos electrónicos, redes sociales y trípticos, funcionan no solo como canales de denuncia, sino también como herramientas de difusión que amplían el alcance de los mecanismos institucionales, esto indica un enfoque estratégico hacia la sensibilización pública, pero también resalta que no todas las entidades maximizan estas oportunidades.

Los canales de denuncia son un paso positivo hacia la transparencia y la rendición de cuentas, pero se requiere una mayor estandarización, inclusión de tecnologías modernas y la integración de actores ciudadanos para fortalecer estos sistemas y garantizar su eficacia, ya que en su búsqueda por acceder al canal de denuncia adecuado el ciudadano/a puede enfrentarse a barreras como la falta de claridad en la disponibilidad de los medios, dificultades técnicas o desconfianza hacia los mecanismos existentes, lo que limitaría el impacto de estos esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Lo que refiere al sistema normativo se identificó que el 25% de las Entidades Federativas implementó un manual, protocolo o lineamientos para la atención, investigación y conclusión de denuncias y el 17.86% mencionó basarse en códigos de ética, además de que el 100% refieren que el órgano encargado de entender la investigación es miembro de la administración, ninguna entidad federativa refirió incluir a la ciudadanía, testigos sociales u organizaciones civiles como parte del proceso, por ello, y en atención a la literatura estudiada se sugiere incluir a órganos externos o auxiliares encargados de entender la investigación como elementos independientes e imparciales de la administración ya que, esto permitiría evitar posibles conflictos de intereses, mejorar la percepción de legitimidad de los procesos y fomentar la confianza ciudadana en los mecanismos de denuncia y resolución.

Adicionalmente, es necesario la implementación y difusión de códigos de conducta, sistemas de auto vigilancia y flujos de información, desagregados a su vez en: manuales, protocolos, reglamentos y sanciones, para generar actuaciones específicas en los sujetos y lograr el cumplimiento normativo.

En consecuencia, se identificó la importancia de los canales de denuncia para la implementación de *un public compliance* en México y como limitaciones a esta investigación se considera la cantidad de

datos procesados en atención a las Entidades Federativas que respondieron al cuestionario.

Por último, se sugieren nuevas líneas de investigación para estudiar la implementación del *public compliance* en México, atendiendo a la calidad de los canales de denuncia y el porcentaje de acciones tendiente a la investigación.

Referencias

- Álvarez Casallas, L., Medina Panqueva, Á. M., Lozano Villegas, G. y Yong Serrano, S. (2015). *Las compras públicas al descubierto: Normatividad, estrategia, economía y tecnología* (1era edición, Vol. 1). Grupo Editorial Ibañez.
- Amparo Casar, M. (2015). México: Anatomía de la corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C e Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Arocena, G. A. (2017). Acerca del denominado "criminal compliance". *Revista Crítica Penal y Poder*, 13, 128-145.
- Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. (2019). *Buenas prácticas: Lucha contra la corrupción*. Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción.
- Burgoa, I. (1970). *Las garantías individuales* (Vol. 16). Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp/CNPP_ref11_16dic24.pdf
- Campos Acuña, M. C. (2019). *Aplicación práctica del compliance en la contratación pública* (1era edición). Editorial Aranzadi.
- Casanovas, A. (2018). *Estándares internacionales en compliance: ISO 19600 y 37001* (Serie Compliance). <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/cs/pdf/2018/07/estandares-internacionales-compliance.pdf>
- Castro Coria, E. G. (2020). De las relaciones publico privadas. Relaciones generales y de especial sujeción. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 70(2), 965–988. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-2.75352>
- Castro Coria, E. G. y Calderón Altamirano, E. (2021). Responsabilidad jurídica de las empresas: Una propuesta de compliance penal para las contrataciones de la UMSNH. *Ciencia Administrativa*, 1, 84–104. <https://www.uv.mx/ijesca/files/2012/10/08CA2021-1.pdf>
- Castro Coria, E. G. y Gómez Monge, R. (2021). Propuesta metodológica para identificar la situación problemática en las contrataciones públicas en materia de APPs en el Estado mexicano. *INTER DISCIPLINA*, 10(26), 267–290. <https://doi.org/10.22201/ceich.24485705e.2022.26.80978>
- Coaña Be, L. D. (Coord.) (2019) *Compliance*. Tirant Lo Blanch.
- 917UM, 2019reso de la Unión, 20º cambie la url porque se actualizo la pagina y fue necesario actualizar macion
- Concepción, C. A. (2020). *Guía práctica del compliance en el sector público* (1era edición). Wolters Kluwer España S.A.
- Confederación Patronal de la República Mexicana. (s.f). *Guía práctica para la implementación de políticas de integridad empresarial*. https://www.coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/GUIA_INTEGRIDAD_EMPRESARIA_121017.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 109 y 133. 20 de diciembre de 2019 (México).
- Diario Oficial de la Federación. (2017). *Declaratoria de vigencia de la Norma Mexicana NMX-CC-19600-IMNC-2017, sistema de gestión del cumplimiento directrices*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5485944&fecha=08/06/2017
- Del Pilar, M. y Rosero, N. (2014). *Gestión de riesgos en la fase de diseño para proyectos de construcción utilizando la guía PMBOK*. Universidad Militar Nueva Granada.

- Gabino, F. (1998). *Derecho administrativo* (39 edición). Porrúa.
- Gollonet Teruel, L. Á. y Pérez-Piaya Moreno, C. (2020). *Compliance en el derecho administrativo: Políticas de cumplimiento en el sector público y en el sector privado* (1era edición, Vol. 1). Bosch.
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional* (4ta edición.). Fondo de Cultura Económica.
- Henao Cardona, L. F. y Castro Cuenca, C. G. (2020). *Compliance: Prevención de la corrupción pública y privada* (1era edición). Tirant lo Blanch.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ta edición). McGraw Hill.
- Lapaz, G. (2019). Análisis de las medidas de compliance y self-cleaning en el ámbito de la contratación pública. *Revista De Direito Administrativo E Infraestrutura*, 3(8), 267–279. <https://doi.org/10.48143/rdai/08.gl>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2022. Ley General de Responsabilidades Administrativas. 27 de diciembre de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Preventing policy capture: Integrity in public decision making* <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>
- Pavajeau, C. G. y Molano Lopez, M.R. (2007). *La relación especial de sujeción*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado*. Porrúa.
- Sánchez Cubides, P. A. y Cárdenas Hernández, C. A. (2019). *Participación ciudadana en la gestión pública* (1era edición, Vol. 1). Ibañez.
- Secretaría de la Función Pública. (2017). *Modelo de programa de integridad empresarial*. Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272749/Modelo_de_Programa_de_Integridad_Empresarial.pdf
- Seminario judicial de la Federación. (1993). Tesis 217539 (Tomo XI). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/217539>
- Seminario judicial de la Federación. (2016a). Tesis 2012089, I.9o.A.28 A (10a.). *Libro 32, Julio de 2016 (Tomo III)*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012089>
- Seminario judicial de la Federación. (2016b). Tesis 2011715, I.1o.A.E.144 A (10a.). *Libro 30, Mayo de 2016*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011715>
- Seminario judicial de la Federación. (2018). Tesis 2017127, I.4o.A.115 A (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017127>
- Sieber, U. (2013). Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. En A. Nieto Martín (Coord.), *El derecho penal económico en la era compliance* (pp.63-109). Tirant lo Blanch.
- Torres Hernández, Z. y Navarro Chávez, J. C. L. (2014). *Epistemología y metodología de la investigación*. Patria.
- Velasco Zamora, C. H. (2019). *La desviación de poder* (1era edición, Vol. 1). Leyer Editores.
- Vilalta J, C. (2016). *Análisis de datos* (1era edición, Vol. 1). Centro de Investigación y Docencia Económica.

Diagnóstico del Mecanismo de Rendición de Cuentas en Ecuador

Sofía López-Mera

Universidad UTE, Laboratorio de Transparencia y Anticorrupción

sofia.lopez@ute.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-7797-7036>

Resumen

El proceso de fortalecimiento democrático en América Latina ha impulsado el surgimiento de instituciones y mecanismos que fomentan la transparencia y la participación ciudadana. Este artículo se centra en una de esas iniciativas al evaluar el funcionamiento del Mecanismo de Rendición de Cuentas en Ecuador entre 2010 y 2023. Los resultados indican que a pesar de que existe la presentación de informes, el cumplimiento ha sido principalmente formal y no sustantivo, persisten deficiencias como la falta de sanciones, baja calidad de la información, escasa participación ciudadana, y deficiente participación del sector privado. Aunque se reconoce avances, que introduce criterios de verificación más rigurosos, el MRC sigue operando como un trámite simbólico. La investigación se basa en entrevistas, documentos oficiales y un enfoque teórico principal-agente, destacando la necesidad de una institucionalidad más robusta y una ciudadanía activa.

Palabras clave: rendición de cuentas, participación ciudadana, institucionalismo, transparencia.



Fecha recepción: 07-03-2025

Fecha aceptación: 13-05-2025

Diagnosis of the Accountability Mechanism in Ecuador

Abstract

The process of democratic strengthening in Latin America has driven the emergence of institutions and mechanisms that promote transparency and citizen participation. This article focuses on one such initiative by evaluating the performance of the Accountability Mechanism in Ecuador between 2010 and 2023. The findings indicate that, despite the submission of reports, compliance has been mostly formal rather than substantive. Deficiencies persist, such as the lack of sanctions, low quality of information, limited citizen participation, and poor involvement of the private sector. Although some progress is recognized, including the introduction of stricter verification criteria, the mechanism continues to operate as a symbolic procedure. The research is based on interviews, official documents, and a principal-agent theoretical framework, highlighting the need for stronger institutions and more active civic engagement.

Keywords: accountability, citizen participation, institutional framework, transparency.

Cómo citar este artículo

López-Mera, S. (2025). Diagnóstico del Mecanismo de Rendición de Cuentas en Ecuador. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 46-78. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78026>

Introducción

El proceso de fortalecimiento democrático en América Latina ha coincidido con un aumento de la desigualdad social y el deterioro institucional del Estado, lo que generó una disonancia entre las altas expectativas ciudadanas y la limitada capacidad de respuesta de los Estados (Bonometti y Seisdedos, 2010). Esta tensión ha impulsado la creación de nuevas instituciones orientadas a mejorar la gestión pública mediante la transparencia y la participación ciudadana (Moncayo, 2020). Sin embargo, estos esfuerzos han coexistido con crisis recurrentes de confianza, respuestas formales sin efectos sustantivos, y mecanismos institucionales debilitados.

Ecuador, a principios del siglo XXI, enfrentó un panorama complejo en términos de transparencia y corrupción, que alcanzó su punto más crítico tras la crisis financiera de 1999 y la posterior dolarización (Transparency International, 2004; García Osorio, 2013). Como respuesta, la Constitución de 2008 incorporó principios de transparencia y participación como ejes rectores de la gestión pública, y creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como organismo independiente encargado de promover y supervisar la rendición de cuentas (Borja y Hidalgo, 2016). Sin embargo, desde su creación, el CPCCS ha atravesado una profunda inestabilidad política e institucional, con múltiples reformas, destituciones y cuestionamientos sobre su politización y capacidad operativa (El Comercio, 2025a). En seis años, seis presidentes del CPCCS han sido removidos, evidenciando una fragilidad institucional (La Hora, 2023).

Como consecuencia de los conflictos internos y la inestabilidad política, el CPCCS ha enfrentado críticas que han limitado su capacidad para cumplir con su misión institucional. Por ello, los estudios previos se han centrado principalmente en analizar los efectos de dichos conflictos sobre el funcionamiento del CPCCS, así como

el estado general de la participación ciudadana y el control social en Ecuador (Carrera, 2015), prestando menos atención a una de sus funciones clave: la supervisión y promoción del Mecanismo de Rendición de Cuentas (MRC), tanto en el ámbito público como en el privado.

Desde su institucionalización en 2010, el MRC impulsado por el CPCCS ha mostrado resultados dispares. Aunque el cumplimiento formal ha aumentado, persisten problemas estructurales que limitan su efectividad, como la ausencia de sanciones, la baja calidad de los informes y una participación ciudadana reducida y sin incidencia real.

Este estudio se centra en analizar empíricamente el funcionamiento del MRC entre 2010 y 2023, evaluando su capacidad efectiva para promover el control público sobre instituciones estatales y actores privados que manejan recursos públicos o cumplen funciones sociales relevantes. A diferencia de investigaciones anteriores enfocadas en la dimensión normativa o política del CPCCS (Carrera, 2015), esta investigación adopta una perspectiva empírica y cualitativa, combinando la revisión documental con entrevistas a actores institucionales y sociales. Se presta especial atención a la limitada inclusión del sector privado, cuya participación en los procesos de rendición de cuentas continúa siendo más simbólica que sustantiva.

La investigación se enmarca en la teoría principal-agente, destacando cómo en contextos de débil institucionalidad como el ecuatoriano, la asimetría de información, la falta de incentivos efectivos, la cooptación institucional y la debilidad del *enforcement* contribuyen a que la rendición de cuentas se reduzca a un ritual burocrático sin control sustantivo (Schedler, 2004; O'Donnell, 1997). Asimismo, se visibiliza el rol de los actores sociales, cuya experiencia muestra que las limitaciones del MRC no se deben únicamente al diseño institucional o a la escasez de recursos, sino también a una cultura política con escaso compromiso con el control ciudadano y a la falta de voluntad política para generar condiciones estructurales e incentivos que

promuevan una rendición de cuentas efectiva por parte de los actores públicos y privados.

Este artículo propone un análisis cualitativo del MRC, diferenciando sus componentes formales y sustantivos, y visibilizando las brechas entre el diseño normativo y la implementación real. En un contexto donde el CPCCS ha sido objeto de disputas políticas, cambios normativos contradictorios y exclusiones institucionales, resulta fundamental revisar su rol. Finalmente, se reflexiona sobre las condiciones que permiten o impiden que los mecanismos de rendición de cuentas funcionen como herramientas efectivas de control democrático en contextos frágiles.

Marco Teórico

La rendición de cuentas se ha convertido en una de las herramientas esenciales para buscar la transparencia y la legitimidad en el manejo de los recursos del Estado. Este concepto, heredado del término anglosajón *accountability*, implica no solo la obligación de informar y justificar las acciones realizadas desde el poder, sino también la posibilidad de imponer sanciones ante un posible incumplimiento (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Este concepto compuesto integra tres elementos esenciales: informar, justificar y exponerse a una posible sanción, con los cuales se busca contener posibles abusos de poder y dotar de legitimidad a la gestión pública (Schedler, 2004; Bovens, 2007; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Estos elementos estructuran una relación triangular en la que un actor obligado presenta explicaciones a un foro capaz de evaluarlas y responsabilizar a quienes están en el poder por sus acciones y prevenir cualquier abuso de poder (Bovens, 2007; Hidalgo, 2021).

En esta línea la literatura distingue dos mecanismos de rendición de cuentas: horizontales que implica la relación y control entre

agencias, y verticales como el mecanismo mediante el cual los ciudadanos controlan a las autoridades y el cual se ejerce principalmente a través de las elecciones, permitiéndoles recompensar o castigar a los/as funcionarios/as públicos con su voto (O'Donnell, 1997). Sin embargo, Malena et al. (2004) sostienen que, mediante la rendición de cuentas vertical, los ciudadanos no tienen influencia ni control sobre las acciones de los/as funcionarios/as durante su periodo, por lo que, dentro este concepto, se ha incluido la contraloría social como una de las grandes apuestas para que exista una vigilancia permanente que ayude a prevenir y detectar actos de corrupción.

A partir de identificar esta falencia se presenta el concepto de Rendición de Cuentas como modalidades híbridas, como la “diagonal” o social, donde la sociedad civil participa directamente en procesos típicos de control estatal (Goetz y Jenkins, 2014; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Schatz, 2013). Juntos, estos enfoques subrayan la necesidad de tener canales institucionales fuertes y vigilancia ciudadana permanente.

Partiendo de este marco, el presente estudio concibe la Rendición de Cuentas como el resultado observable de esa interacción y la evalúa en dos planos complementarios: a) formal, que verifica la existencia de reportes exigidos por la normativa; y b) sustantivo, que examina la calidad de la información rendida y la posibilidad real de sanción (Bovens, 2007; Hidalgo, 2021). Esta distinción permite medir cuánto se reporta, también si el contenido facilita el escrutinio público y activa los mecanismos de sanción. Al aplicar este enfoque al caso ecuatoriano donde coexisten controles horizontales a cargo de la Contraloría, la Fiscalía y la Función de Transparencia y Control Social, y mecanismos verticales/diagonales liderados por el CPCCS a través del MRC (Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [LOCPCCS], 2009) se busca identificar en qué medida los

informes oficiales traducen la teoría de la Rendición de Cuentas en prácticas efectivas de *accountability*.

Una vez delimitadas las dimensiones *formales y sustantiva* de la rendición de cuentas, el análisis requiere situarlas dentro de un marco explicativo más amplio. Desde la teoría del principal-agente se ha sostenido que existe una relación jerárquica y contractual en la que los ciudadanos como principales delegan su autoridad a los agentes. Esta delegación implica riesgos, ya que los intereses del agente pueden no alinearse con los del principal, y existir asimetría de información. Aunque en este contexto la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo esencial para controlar el comportamiento del agente, favorecer el desempeño estatal y empoderar a los ciudadanos, no siempre se alcanzan estos objetivos (Hood, 1995; Schatz, 2013).

En la práctica, muchas veces los propios agentes manipulan, debilitan o capturan los procesos de rendición de cuentas, principalmente en entornos institucionales débiles donde los mecanismos de participación ciudadana no generan imposición, la oposición no se encuentra institucionalizada y los organismos de control se tambalean bajo cambios políticos (Goldfrank, 2007, Ossege, 2012; McGee y Gaventa, 2011). En consecuencia, la asimetría de información se amplifica, y las capacidades de los ciudadanos, como principal, para exigir cuentas se ven seriamente limitadas, debido principalmente a la amplificación de los déficits institucionales (Mulgan, 2003; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En términos de paradoja, lo anterior implica que los mecanismos que deberían permitir el control sobre el poder pueden ser gestionados y dominados por quienes ejercen ese poder, con serias implicaciones para el control del Estado y el gobierno, la responsabilidad política y la participación ciudadana misma (Schedler, 2002; Malena et al., 2004).

Ackerman (2005) reconoce la importancia de la institucionalización de los mecanismos de rendición de cuentas, pero también

advierte sobre los efectos adversos de su sobre institucionalización. Esta se refleja en la rigidez operativa que dificulta la articulación entre los distintos actores encargados de recibir denuncias y proporcionar apoyo institucional, lo cual ralentiza la capacidad de respuesta ante los incumplimientos. Uno de los principales problemas asociados a este fenómeno es la multiplicación de agencias con funciones similares o solapadas, pero sin los recursos ni las atribuciones necesarias para ejercer control efectivo y aplicar sanciones. Además, en América Latina, el cambio institucional suele manifestarse como un proceso de sustitución recurrente, caracterizado por transformaciones abruptas y totales que impiden la consolidación de las instituciones (Levitsky y Murillo, 2012). Como resultado, estas tienden a tener bajo *enforcement* y a adaptarse continuamente a intereses fluctuantes determinados por una distribución de poder en constante modificación.

Cuando los mecanismos de rendición de cuentas son apropiados por las propias autoridades y no conducen a sanciones por conductas indebidas, se erosiona la confianza pública en la democracia y en la gestión del Estado (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En contextos donde no se han producido transformaciones sustantivas en las estructuras de gobernanza, estos mecanismos tienden a operar como procedimientos formales o ejercicios controlados (Schedler et al., 1999). Una participación diseñada y gestionada desde las instituciones públicas puede restringir la autonomía ciudadana e impedir que los mecanismos de control social generen valor público (Freidenberg y Pachano, 2016). Siguiendo a Levitsky y Murillo (2012), en este tipo de contextos, la baja institucionalidad favorece la discrecionalidad en la aplicación de las normas, tanto por ambigüedades legales (discreción de jure) como por la capacidad de los actores de eludirlas en la práctica (discreción de facto).

Metodología

El método seleccionado para el desarrollo de este estudio fue el estudio de caso del mecanismo de rendición de cuentas en Ecuador, enmarcado dentro de una investigación de enfoque cualitativo, ya que este enfoque permite comprender en profundidad las dinámicas, percepciones y significados que rodean la implementación y evolución del mecanismo en su contexto específico. A través de la perspectiva cualitativa, se busca captar no solo los aspectos formales y normativos, sino también las experiencias, interpretaciones y tensiones que emergen entre los distintos actores involucrados. Lo cual también fue posible, gracias a la selección del marco temporal de la investigación, que abarca desde la institucionalización del MRC en 2010 hasta el año 2023, permitiendo observar los efectos de reformas normativas, crisis institucionales y resoluciones clave emitidas por el CPCCS.

En el caso del sector privado, el análisis se concentró en los tres últimos años (2021–2023) debido a que corresponden al periodo con mayor disponibilidad de información sistematizada y comparativa, particularmente en relación con instituciones de educación superior, organismos sin fines de lucro y medios de comunicación. Además, este periodo permite observar con claridad la evolución reciente del cumplimiento, e incluye hitos como la exclusión judicial de los medios privados del mecanismo en 2023, lo cual marca un punto de inflexión en la cobertura y aplicación del MRC en este sector.

Para alcanzar los objetivos planteados, se recurrió a dos tipos principales de evidencia. En primer lugar, se obtuvo evidencia cualitativa proveniente de fuentes primarias, mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a un total de diez “informantes clave”, distribuidos en: cuatro funcionarias públicas, dos expertos en la materia y cuatro representantes de la sociedad civil. La selección de los/as participantes respondió a un criterio de representatividad nacional,

procurando incluir funcionarios/as que hubieran desempeñado cargos en el CPCCS durante distintos períodos, lo que permitió captar las variaciones en el funcionamiento del mecanismo como consecuencia de la inestabilidad institucional.

La elección de los informantes clave respondió a la necesidad de profundizar en el análisis, mediante la consulta a un público que combinara experiencia directa en el funcionamiento institucional con conocimiento del contexto social y ciudadano, en el que se inserta el mecanismo de rendición de cuentas. Se procuró incluir tanto expertos conocedores del diseño institucional ecuatoriano como representantes de la sociedad civil, capaces de aportar perspectivas informadas y críticas, más allá de opiniones generales o percepciones comunes. De acuerdo con Mosley (2013), los participantes fueron considerados representativos no en sentido estadístico, sino en función del conocimiento y experiencia compartidos sobre el fenómeno objeto de estudio.

El número de entrevistas fue determinado por el criterio de saturación teórica. Al llegar a las diez entrevistas, las respuestas comenzaron a ser reiterativas, por lo que se detuvo el proceso, de acuerdo con la recomendación metodológica de evitar la recopilación excesiva de datos que no añaden valor analítico y que complican innecesariamente el tratamiento de información cualitativa, de por sí extensa y compleja (Mosley, 2013).

En segundo lugar, se recopiló evidencia documental a partir de la revisión del marco jurídico vigente, estudios académicos previos, informes de organismos internacionales, y un análisis sistemático de cinco informes de rendición de cuentas por cada año del período de estudio, seleccionando una muestra representativa de los distintos sectores que deben cumplir con este mecanismo (Función de Transparencia, Función Ejecutiva, Función Electoral, Función Judicial, Función Legislativa, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs),

Asociaciones GADs, Instituciones de Educación Superior, Medios de Comunicación, Otras Instituciones del Estado y Autoridades Electas). Este análisis permitió identificar aspectos formales de los informes, tales como la claridad de la información presentada y su accesibilidad para ciudadanos no expertos en cuestiones metodológicas formales del proceso, evaluando así en qué medida estos documentos cumplían con su función de transparentar la gestión pública hacia una audiencia diversa. Asimismo, la revisión permitió verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en ejercicios de evaluación previos y si, realmente, las autoridades estaban rindiendo cuentas o solo informando cuestiones más formales de su gestión.

También se incorporó evidencia cuantitativa derivada de los informes oficiales del CPCCS, disponibles en su portal institucional. Esta información permitió medir el cumplimiento formal de las obligaciones de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, mediante el uso de estadísticas descriptivas. Estos datos facilitaron la observación de la evolución del mecanismo en relación con los cambios institucionales, el comportamiento de distintos grupos de sujetos obligados (autoridades electas, instituciones públicas y sector privado), y las brechas persistentes en la cobertura normativa y en la exigencia de cumplimiento, como el caso de los medios de comunicación privados excluidos por vía judicial en 2023.

Finalmente, la triangulación de fuentes y métodos, mediante la combinación de datos cualitativos y cuantitativos, permitió no solo la presentación sistemática de los hallazgos, sino también su análisis crítico e interpretativo. Este proceso permitió identificar y contrastar tanto los elementos objetivos como los subjetivos que configuran el fenómeno de la rendición de cuentas en Ecuador.

Para orientar el análisis, se establecieron indicadores específicos que guiaron la interpretación de la evidencia recolectada. Estos indicadores fueron: (1) el cumplimiento formal del mecanismo, evaluado

mediante la verificación de la presentación de informes conforme a las exigencias normativas; (2) la efectividad sustantiva del proceso, entendida como su capacidad para promover transparencia y responsabilidad más allá del cumplimiento documental; (3) las limitaciones legales y normativas, observadas a través de vacíos regulatorios, reformas y exclusiones institucionales; (4) la participación ciudadana efectiva, medida según el grado de deliberación, retroalimentación e incidencia en el proceso; (5) la aplicación de sanciones, tanto en su diseño legal como en su implementación práctica; (6) la calidad de los informes, evaluada por su claridad, pertinencia, contraste entre compromisos y resultados, y uso de medios de verificación; y (7) la cobertura y evolución del catastro, considerando la inclusión o exclusión de sectores como el privado y las brechas en la supervisión institucional.

Para esta investigación no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial en la recolección ni en el análisis de datos. Únicamente se empleó la herramienta ChatGPT como apoyo auxiliar en la corrección ortográfica y gramatical sin que ello implique la generación automática de contenidos ni afecte la originalidad del análisis presentado.

Presentación y Análisis de Resultados

Para desarrollar este trabajo se analiza el proceso del MRC desde un enfoque formal y sustantivo. Se analiza principalmente la relación entre el cumplimiento normativo en la entrega de informes y la calidad sustantiva de la información proporcionada, así como su impacto en la activación de mecanismos de control social y sanción efectiva.

La implementación y evolución del MRC se han visto influenciadas por diversos cambios institucionales y normativos en cuatro grandes etapas históricas claramente identificables: a) incorporación constitucional y transición institucional (2008-2010), b) fase inicial de implementación (2011-2012), c) consolidación institucional (2013-

2018), y d) transición y crisis institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS (2019-2023). Dentro de estas etapas se destacan seis momentos determinantes que reflejan cambios clave en el marco normativo y en el contexto institucional del MRC. Estos momentos han incidido directamente en los niveles de cumplimiento de las entidades obligadas, la percepción ciudadana sobre la efectividad del proceso y la calidad general del mecanismo.

Tabla 1. Procesos de Implementación del MRC

Periodo	Cambio institucional o político	Efectos
2010-2012	Se dan los primeros pasos para implementar el MRC. Falta de reglamento específico.	Cumplimiento < 15 %. Ciudadanía percibe el MRC como ensayo piloto; riesgo reputacional bajo.
2013-2014	Implementación de la Resolución 007-259-CPCCS-2013, fija calendario, metodología y creación del catastro institucional.	Cumplimiento > 80 %. Se empieza a reportar a la Contraloría la lista de incumplidos.
2015-2017	Resolución NO. PLE-CPCCS-041-29-12-2015 suprime la obligación explícita para autoridades.	Cumplimiento de autoridades cae 40 %; instituciones descienden 3-4 puntos. Cuando la norma se debilita, el cumplimiento baja.
2018	CPCCS-T.	Informes de autoridades suben cae un 8%; incertidumbre, inestabilidad institucional, presión política.
2019-2022	Inestabilidad crónica. Seis presidentes del CPCCS en cinco años; escaso seguimiento; pandemia.	Bajos recursos, no se actualiza metodologías para verificación cualitativa. Cumplimiento se mantiene, pero no se revisa contenido. Percepción ciudadana de ineficacia; actores cumplen por requisito, no transparente información. Cumplimiento global mejora (al sacar al sector más rezagado), pero se fragmenta la cobertura del MRC. Mensaje contradictorio: ciertos sectores pueden evadir la norma.
	Corte Provincial del Cañar retira la obligación a medios privados.	
2023	Se emite la Resolución No. CPCCS-PLE-SG-031-0-2023-0176, que modifica los criterios para considerar finalizado y cumplido un informe de rendición de cuentas.	Representa un primer avance en la verificación de la información entregada por las instituciones, enfocándose en el cumplimiento de los requisitos en los informes presentados.

Fuente: CPCCS (2023a; 2023b).

Evolución y cumplimiento del MRC en Ecuador

La implementación formal del MRC en Ecuador inició en 2010 y ha registrado fluctuaciones importantes asociadas a cambios normativos, políticos e institucionales. La información recolectada muestra cómo el cumplimiento aumenta o disminuye según fuerza y claridad de la norma vigente y la estabilidad del CPCCS. Para analizar el MRC y su comportamiento desde su implementación es importante diferenciar dos universos: el de las instituciones obligadas y el de las autoridades electas.

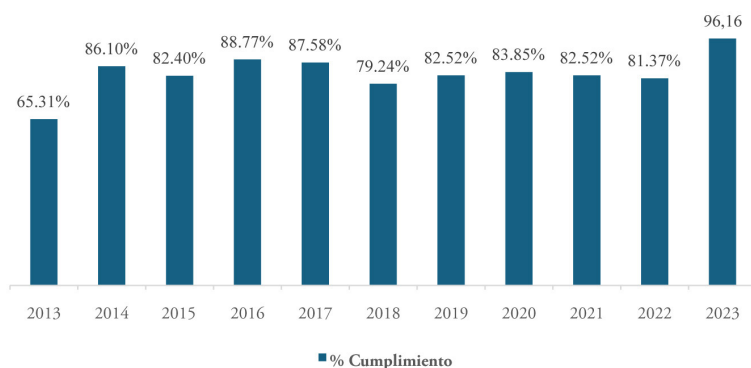
Las instituciones obligadas son entidades públicas o privadas que, manejan recursos públicos o desarrollan actividades de interés público. Por otro lado, las autoridades electas son funcionarios/as públicos/as elegidos mediante votación popular, obligados específicamente a rendir cuentas sobre el cumplimiento de su plan de trabajo y funciones individuales. Cuando autoridades electas dirigen instituciones públicas, deben presentar informes separados, detallando su gestión independiente del informe institucional. Además, se realizó un estudio específico sobre el cumplimiento del sector privado, dado que este sector, aunque gestiona fondos públicos o cumple funciones sociales, opera bajo lógicas distintas y presenta brechas significativas en materia de transparencia y control.

En un primer momento se analiza el cumplimiento de las instituciones. Entre 2010 y 2012, el cumplimiento era bajo, esto debido a que no existía una metodología institucionalizada, no se habían desarrollado capacitaciones sistemáticas, ni existía un catastro ajustado sobre las entidades obligadas a rendir cuentas. Los datos oficiales indican que, en 2010, únicamente 70 instituciones rindieron cuentas; en 2011, 600; y en 2012, 870 (CPCCS, 2013).

En 2013, se implementaron varios cambios que contribuyeron a un notable incremento en el número de sujetos que debían rendir cuentas en Ecuador, pasando de cifras relativamente bajas a 7.027

informes receptados. Este aumento obedeció a la expedición de la Resolución No. 007-259-CPCCS-2013, que normó de manera formal el proceso de rendición de cuentas, estableció metodologías claras, un cronograma obligatorio y generó un catastro oficial de instituciones (Rivera, 2014). El refuerzo normativo, combinado con el uso de herramientas tecnológicas y una política activa de capacitaciones, creó un entorno de incentivos positivos que impulsó la participación institucional (CPCCS, 2013).

Figura 1. Evolución del cumplimiento de instituciones desde 2013 hasta 2022 y presentación del 2023



Fuente: CPCCS (2024).

En el periodo siguiente el porcentaje de cumplimiento fue en aumento. Sin embargo, hubo ciertos años de caída. Por ejemplo, en 2015 el porcentaje de cumplimiento bajó al 82,4% respecto al 86,10% de 2014 (CPCCS, 2015). Esta disminución se atribuye a que, aunque se establecieron e implementaron mecanismos y herramientas para que los sujetos obligados puedan rendir cuentas, la falta de capacidad sancionatoria del CPCCS impidió una mayor exigencia en el cumplimiento de esta obligación. En ese año, de 4.374 instituciones catastradas, solo 3.604 completaron el proceso (CPCCS, 2023a).

Para 2016 y 2017, el cumplimiento volvió a incrementarse: 88,77% en 2016 y 87,58% en 2017, siendo los mayores niveles registrados. Este repunte refleja los efectos positivos de la estabilidad normativa y de un proceso de monitoreo más intenso por parte del CPCCS, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los sujetos obligados. La continuidad normativa y procedimental favoreció a un entorno de mayor cumplimiento (CPCCS, 2017).

Sin embargo, a partir de 2018, el cumplimiento empezó a decrecer. El año 2018 estuvo marcado por una inestabilidad política e institucional, lo cual terminó en la creación de un Consejo de Transición (CPCCS-T), este consejo fue instaurado tras la consulta popular del 4 de febrero de 2018, promovida por el expresidente Lenín Moreno, en un contexto de crisis política y con el objetivo de dismantlar estructuras de poder heredadas del correísmo (Celi, 2020). Esta consulta, respaldada por el 67,65% de los votantes, permitió la reestructuración del CPCCS y otorgó al consejo transitorio la facultad de evaluar y cesar a autoridades designadas por el anterior régimen, marcando un giro institucional significativo en el país (El Comercio, 2018). Este contexto afectó directamente la continuidad de las políticas de supervisión y debilitó los incentivos de cumplimiento, ya que los cambios administrativos generaron incertidumbre sobre la obligatoriedad y la fiscalización del proceso (CPCCS, 2019).

A partir de 2019, el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas en Ecuador se estabilizó en torno al 80%. En 2019, el nivel de cumplimiento fue del 82,52%, en 2020 ascendió ligeramente al 83,85%, y en 2021 retornó al 82,52%. Sin embargo, en 2022, el porcentaje descendió a 81,37%, lo que evidencia que persisten problemas estructurales como la falta de una cultura de accountability efectiva y una baja percepción del riesgo de sanción (CPCCS, 2023a). Este diagnóstico se confirma con los datos reportados por el CPCCS, que registró 89 denuncias y 26 investigaciones por vulneraciones a

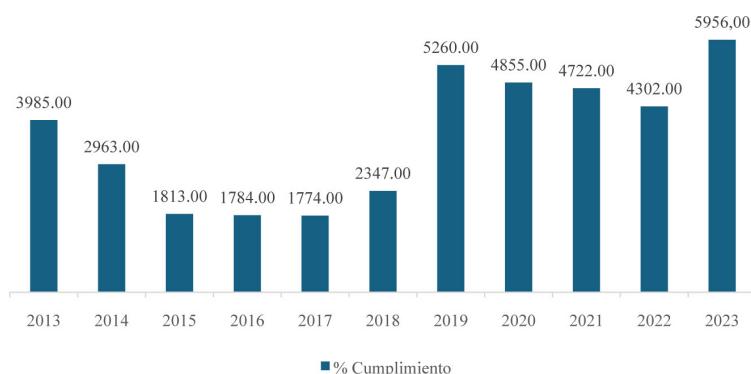
derechos de participación entre 2021 y 2022 (CPCCS, 2023a). Una solicitud de información dirigida al CPCCS, así como las entrevistas realizadas a los funcionarios de esta entidad, sobre la resolución de estos casos reveló que las denuncias permanecen en estado de investigación reservada, sin resultados públicos. Esta situación no solo refleja la insuficiencia de recursos técnicos y operativos dentro del CPCCS, sino también un incumplimiento sistemático de los plazos de tramitación, lo que refuerza la percepción de que la rendición de cuentas opera como un trámite formalista, carente de efectos reales sobre las instituciones que incumplen.

Finalmente, en 2023 se reportó un repunte significativo en la entrega de informes, alcanzando el 96,16%. No obstante, este porcentaje corresponde únicamente a la presentación de los informes y no implica su cumplimiento total. Este aumento se explica, en primer lugar, por la exclusión judicial de los medios de comunicación privados como sujetos obligados a rendir cuentas, lo cual redujo sustancialmente la muestra evaluada. En segundo lugar, obedece a la implementación de nuevos criterios para determinar el cumplimiento, pues el CPCCS (2023c) establece mediante la Resolución No. CPCCS-PLS-SG-031-0-2023-0176, que reformó el artículo 20 del Reglamento de Rendición de Cuentas. Según esta reforma, se considera cumplido el informe que haya sido entregado en el sistema informático en estado finalizado con código QR, y que además haya contado con deliberación pública participativa y un acta que registre acuerdos con la ciudadanía.

Una vez revisado el nivel de cumplimiento y presentación por parte de las instituciones, es necesario analizar la evolución en la entrega de informes por parte de las autoridades de elección popular. Según se muestra en la Figura 2, el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas por parte de autoridades electas ha sido variable durante el periodo 2013-2023, mostrando igualmente una influencia

significativa de las reformas normativas, los cambios institucionales y la falta de mecanismos efectivos de sanción.

Figura 2. Evolución entrega de informe autoridades al CPCCS (2013-2022)



Fuente: CPCCS (2023).

Durante los primeros años de la implementación del MRC, especialmente entre 2010 y 2012, el número de informes anuales entregados al CPCCS fue bajo. Para 2010 solo 135 autoridades de elección popular presentaron sus informes. Aunque en 2011 y 2012 aumentó a alrededor de 420 autoridades que habían cumplido con esta obligación, 6000 eran las autoridades electas para esos años (CPCCS, 2013). Sin embargo, en este periodo no se contaba con un catastro de las personas obligadas, existía falta de capacitación, y se estaba empezando a institucionalizar la rendición de cuentas en el país (CPCCS, 2013).

Para el año 2013, el cumplimiento de las autoridades electas incrementó significativamente, esto como resultado de la implementación de la Resolución No. 007-259-CPCCS-2013, que estableció un cronograma obligatorio, una metodología formal de rendición de cuentas y un catastro consolidado de sujetos obligados, al igual de lo que sucedió con el cumplimiento por parte de las instituciones. Este marco permitió que 3.985 autoridades presentaran sus informes,

marcando un hito en el proceso de institucionalización del mecanismo. Sin embargo, en 2014 se registró una reducción significativa, con solo 2.963 informes entregados. Esta caída puede atribuirse a varios factores, entre ellos la falta de sanciones reales ante el incumplimiento y el escaso seguimiento por parte del CPCCS. Tal como advierte Schedler (2004), sin mecanismos de control efectivos y consecuencias claras, los actores públicos tienden a percibir la rendición de cuentas como un trámite prescindible, especialmente cuando no existe presión social ni vigilancia institucional constante.

En 2015, el pleno del CPCCS aprobó la Resolución NO. PLE-CPCCS-041-29-12-2015 que eliminó la obligación explícita por parte de todas las autoridades de entregar el informe de Rendición de Cuentas. Redujo el proceso a tres fases: elaboración del informe, realización de audiencias públicas, y carga electrónica del informe. Ordenó que las audiencias fueran inclusivas y sin proselitismo, y, sobre todo, impuso un principio de austeridad. El cambio respondió, por un lado, al desbordamiento operativo del CPCCS, pues más de 7 000 informes anuales desde 2013 superaban su capacidad técnica y presupuestaria, por otro lado, al contexto político-económico de 2015: la caída del precio del petróleo obligó al gobierno de Rafael Correa a recortar costos y reforzar el control central sobre órganos de transparencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018). La combinación de austeridad y los cambios normativos redujo el incentivo a formalizar la rendición ante el Consejo: el cumplimiento bajó de 86 % en 2014 a 82 % en 2015 y se mantuvo por debajo del 80 % hasta que la obligatoriedad se restituyó en 2018 (CEPAL, 2018).

Cuando en 2018 el Consejo Transitorio expidió la Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207-19-12-2018, cuyo artículo 3 volvió a declarar obligatoria la rendición de cuentas e incluyó de forma expresa a todas las autoridades electas o de libre remoción, aumentó el número de informes presentados. A pesar de este incremento, el

cumplimiento no se mantuvo constante en los años siguientes, registrándose una disminución gradual a partir de 2020, esto debido a la emergencia sanitaria por COVID-19, que generó restricciones operativas y priorización de recursos hacia la atención de la crisis. A pesar de los esfuerzos del CPCCS para adaptar el proceso, estas circunstancias afectaron el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas (CPCCS, 2023a).

En el período fiscal 2023 se registró un incremento significativo en la cantidad de autoridades de elección popular que cumplieron con esta obligación alcanzando un porcentaje del 96.16%, impulsado principalmente por la aprobación de la Resolución No. CPCCS-PLS-SG-010-E-2023-0054, que flexibilizó los plazos y procesos de entrega. Esta reforma normativa, junto con el fortalecimiento institucional y las mejoras tecnológicas, facilitó una mayor presentación de informes (CPCCS, 2024). Este aumento no solo superó los niveles del año anterior, sino que representó el punto más alto desde el inicio del monitoreo de esta obligación en 2013 (CPCCS, 2024).

Si bien rendir cuentas es un deber de las autoridades, la entrega formal del informe al CPCCS ha estado sujeta a variaciones normativas y a la voluntad política de los funcionarios. Como se puede evidenciar, en la última década, las modificaciones en el reglamento han impactado el nivel de cumplimiento, destacando períodos de disminución tras la derogación de la obligatoriedad en 2015 y un repunte desde 2019 con la restitución de esta exigencia. Para 2023, aunque aún persiste un 9% de incumplimiento, el nivel de cumplimiento aumentó en un 27,58% respecto al período anterior y, en términos generales, reflejó una evolución positiva del 49,36% en la última década (CPCCS, 2024).

Otro punto por analizar es la calidad de los informes entregados por los sujetos obligados, tanto autoridades como instituciones. Las entrevistas realizadas, junto con el análisis del contenido de los informes

evidencian que, si bien estos documentos cumplen formalmente con el requisito de entrega, presentan serias deficiencias en cuanto a contenido sustantivo. La mayoría se limita a describir actividades ejecutadas y enumerar logros, sin incluir un análisis crítico que permita a la ciudadanía evaluar de manera efectiva la gestión pública. La estructura suele ser extensa, repetitiva y poco clara, lo que dificulta su comprensión y seguimiento. Además, se observa una ausencia de indicadores concretos, falta de contraste con los objetivos originalmente planteados y un uso excesivo de lenguaje técnico que limita su accesibilidad para el público general.

Por ejemplo, los informes presentados por municipalidades enumeran una serie de actividades bajo distintos ejes temáticos y presenta cifras de beneficiarios; sin embargo, no establecen con claridad la relación entre dichas acciones y los compromisos asumidos en las campañas electorales. Tampoco ofrecen un contraste explícito entre lo prometido y lo ejecutado, ni reconocen los desafíos enfrentados o los desvíos respecto a las metas iniciales. De forma similar, los informes institucionales, como los del Ministerio de Salud Pública, contienen información extensa y técnica sobre metas alcanzadas y cobertura de servicios, pero carecen de contextualización, análisis financiero detallado y medios de verificación concretos. A menudo, las cifras no están respaldadas por documentos accesibles que permitan validar la información, lo que limita la posibilidad de un control social informado.

Esta falta de profundidad convierte el proceso de rendición de cuentas en un acto de cumplimiento formal, en el que se exponen datos sin evaluar su impacto real en la vida de las personas. Sin un análisis cualitativo que explique el “por qué” y el “cómo” de los resultados, el mecanismo pierde legitimidad, desincentiva la participación ciudadana y debilita el ejercicio del control social. Los ciudadanos que asisten a las deliberaciones públicas manifiestan sentirse ignorados, pues sus aportes rara vez se reflejan en las decisiones finales.

Algo en lo que coinciden todos los entrevistados de la sociedad civil incluyendo ciudadanos de a pie, miembros de asambleas locales, y organizaciones barriales es que, para que la participación ciudadana sea efectiva, no basta con habilitar espacios de opinión; es fundamental garantizar que estas opiniones incidan de forma concreta en la toma de decisiones. La percepción generalizada obtenida de todas las entrevistas es que las autoridades muestran únicamente aquello que les conviene, evitan deliberar sobre temas sensibles, no responden a las demandas ciudadanas y desestiman las observaciones realizadas durante los espacios participativos. Esta dinámica genera una sensación de exclusión que desmotiva a la ciudadanía, la cual percibe que su involucramiento no tiene impacto real, y, por tanto, opta por no participar en futuros procesos.

El marco jurídico también merece atención, este contempla sanciones claras ante el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) establece que las infracciones a las disposiciones de transparencia constituyen una responsabilidad administrativa sancionable con multas, destitución e incluso responsabilidades civiles o penales. A esto se suman las disposiciones de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS), la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), que también prevén sanciones por la negativa a entregar información o rendir cuentas. No obstante, en la práctica, este conjunto de normas no se traduce en acciones efectivas.

Consultas realizadas a la Contraloría General del Estado y al CPCCS revelan la inexistencia de registros claros sobre sanciones impuestas por incumplimiento de rendición de cuentas. Entrevistas a expertos y hallazgos del análisis jurídico evidencian que la falta de procedimientos sancionadores claros, la superposición de competencias y las limitaciones técnicas especialmente cuando los incumplimientos

no son de carácter económico obstaculizan la aplicación efectiva de las normas (Murgueytio, 2025).

Aunque el CPCCS remite cada año los listados de incumplimiento a la Contraloría, no existe un flujo de información sistemático sobre las sanciones efectivamente impuestas. Según lo señalaron las cuatro personas entrevistadas que cumplieron funciones dentro del CPCCS, si bien algunos GADs han reconocido haber sido sancionados por la Contraloría, no se ha logrado establecer un sistema de retroalimentación institucionalizado que permita dar seguimiento público y documentado a estos casos. Como expresó una de las funcionarias entrevistadas, “la Contraloría sí ha implementado sanciones, pero no remite al Consejo los resultados de forma regular; llevamos años solicitando información sin respuesta formal” (Comunicación personal, 28 de abril de 2025). Esto resulta en que la rendición de cuentas, a pesar de contar con un marco normativo se permite el incumplimiento de esta obligación sin consecuencias reales. La ausencia de sanciones y seguimiento evidencia un *enforcement* fallido. Como resultado, el mecanismo se ha reducido a un trámite formalista sin impacto sustantivo.

Este fenómeno se alinea con la teoría principalCH-agente, que advierte que la ausencia de sanciones efectivas favorece la asimetría de información entre ciudadanía y autoridades (Schedler et al., 1999). En contextos institucionales frágiles, donde las reglas existen, pero no se aplican con consistencia como señalan Levitsky y Murillo (2012), los incentivos para el cumplimiento se diluyen. Así, el caso ecuatoriano demuestra que la existencia formal de obligaciones no basta si no se acompaña de *enforcement* real y de una institucionalidad capaz de ejecutar las sanciones previstas por la ley.

Cumplimiento de Rendición de Cuentas del Sector Privado

Se decidió evaluar el cumplimiento del sector privado en un segmento aparte porque sus organizaciones se sitúan en un espacio híbrido de la rendición de cuentas: reciben fondos públicos y/o realizan actividades de interés público, pero actúan bajo lógicas comerciales y contractuales distintas del aparato estatal. Esta doble pertenencia amplifica la asimetría de información entre ciudadanía (principal) y entidad privada (agente) y diluye los incentivos previstos por la normativa general.

Para empezar con este análisis es importante tomar en cuenta que bajo el artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), toda persona jurídica que preste servicios públicos, maneje recursos públicos o realice actividades de interés público debe rendir cuentas. Sin embargo, en la práctica, el sector privado incluido en el mecanismo está compuesto principalmente por medios de comunicación, instituciones de educación superior, ligas deportivas cantonales, federaciones deportivas, y algunos organismos de derecho privado sin fines de lucro. Como se puede evidenciar, a pesar de lo que establece la norma, en la práctica son las propias entidades privadas las que deben solicitar voluntariamente su inclusión en el catastro. Actualmente, no existe una normativa ni una metodología que permita al CPCCS o alguna otra entidad del Estado, obligar al sector privado a cumplir con la rendición de cuentas.

Para el desarrollo de este trabajo se decidió analizar los porcentajes de cumplimiento de los tres últimos años por parte del sector privado que forma parte del catastro. Durante estos periodos el cumplimiento, ha sido relativamente estable. Los porcentajes de cumplimiento durante los años 2021 2022 y 2023 se presentan a continuación en la Tabla 2, 3 y 4.

Tabla 2. Cumplimiento instituciones jurídico privadas año 2021

Tipo de sujeto obligado a rendir cuentas	Informes presentados	Informes no presentados	% de cumplimiento	Total
Instituciones de Educación Superior privadas	25	7	78.13 %	32
Organismos de derecho privado sin fines de lucro	24	9	72.73%	33

Fuente: CPCCS (2023b).

Tabla 3. Cumplimiento instituciones jurídico privadas año 2022

Tipo de sujeto obligado a rendir cuentas	Informes presentados	Informes no presentados	% de cumplimiento	Total
Instituciones de Educación Superior privadas	24	11	68.57%	35
Organismos de derecho privado sin fines de lucro	24	9	75%	33

Fuente: CPCCS (2023a).

Tabla 4. Cumplimiento instituciones jurídico privadas año 2023

Tipo de sujeto obligado a rendir cuentas	Informes presentados	Informes no presentados	% de cumplimiento	Total
Instituciones de Educación Superior privadas	26	9	74.28%	35
Organismos de derecho privado sin fines de lucro	Fuera del catastro			

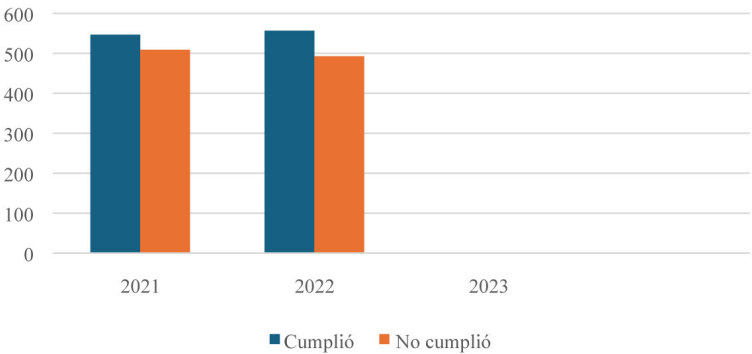
Fuente: CPCCS (2024).

Estos datos reflejan que, aunque las Instituciones de Educación Superior privadas y los organismos de derecho Privado sin fines de lucro han mantenido un nivel de cumplimiento que supera el 68%, también se observa una ligera disminución en la presentación de informes de rendición de cuentas, especialmente en el caso de las IES privadas. Esta tendencia puede explicarse a partir de dos factores fundamentales identificados en la teoría: en primer lugar, la ausencia de sanciones efectivas que debilita el incentivo al cumplimiento, ya que las entidades privadas no perciben riesgos reales por incumplir sus obligaciones.

(Schedler, 2004; Peruzzotti y Smulovitz, 2002); y en segundo lugar, la debilidad institucional del CPCCS que limita su capacidad de control y fiscalización, reduciendo su poder de coerción y seguimiento (Levitsky y Murillo, 2012). Como resultado, el mecanismo de rendición de cuentas en el sector privado opera de manera formalista y mínima, casi nula, sin lograr activar plenamente su función de control social ni garantizar la transparencia en el manejo de recursos públicos.

El sector privado, está conformado en su gran mayoría por los medios de comunicación, del 100% de este grupo el 94.79% corresponde al sector privado. Esta sección ha mantenido consistentemente los porcentajes más bajos de cumplimiento en la rendición de cuentas desde el periodo fiscal 2014, y a partir de 2016, ha mostrado una tendencia decreciente en su nivel de cumplimiento y ello se refleja en la Figura 3.

Figura 3. Nivel de cumplimiento de medios de comunicación privado periodos 2021, 2022, y 2023



Fuente: CPCCS (2023a).

Para el año 2021, de 1.056 medios de comunicación privados, 509 no presentaron el informe de rendición de cuentas (CPCCS, 2023a). En 2022, de 1.050 medios, 493 incumplieron con esta obligación. De hecho, en 2022, solo el 54.57% de los medios de comunicación privados cumplió con la obligación de rendir cuentas,

lo que los posiciona como el sector con el mayor número de sujetos obligados, pero también con el porcentaje más bajo de cumplimiento (CPCCS, 2023a). En comparación, los medios públicos y comunitarios tuvieron una tasa de cumplimiento mucho más alta: de 38 medios públicos, 33 cumplieron con la entrega de informes, y de 17 medios comunitarios, 13 cumplieron.

En 2023, una sentencia de la Corte Provincial de Justicia del Cañar exoneró a los medios de comunicación privados de la obligación de rendir cuentas al CPCCS, tras un recurso que alegaba afectaciones a la libre empresa, el trabajo y la propiedad (El Universo, 2023). Este fallo se suma al bajo nivel de cumplimiento previamente registrado en el sector y genera preocupación sobre la transparencia y el control ciudadano en actores clave para la formación de la opinión pública. La falta de mecanismos eficaces para exigir responsabilidades limita el escrutinio público y refuerza la percepción de que ciertos sectores pueden operar al margen de las obligaciones democráticas, debilitando así la legitimidad del sistema institucional de rendición de cuentas.

Desde la teoría principal-agente, esta situación refleja una ampliación crítica de la asimetría de información entre ciudadanía (principal) y actores privados (agentes), en un contexto donde los mecanismos de control no solo son débiles, sino también inconsistentes en su aplicación (Mulgan, 2003; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Aunque el marco legal contempla sanciones para personas jurídicas privadas que incumplen obligaciones de transparencia, la falta de *enforcement* efectivo como lo advierten Levitsky y Murillo (2012) convierte al sistema en un esquema de formalismo vacío. La exclusión de sectores clave, como los medios privados y organismos sin fines de lucro, no solo contradice la normativa vigente, sino que también limita el alcance del control ciudadano. En este escenario, resulta urgente fortalecer la institucionalidad, garantizar la coherencia normativa y promover estrategias que aseguren la rendición de cuentas del sector privado, sin vulnerar la libertad de expresión ni el derecho a operar con sostenibilidad económica.

Conclusión

El diagnóstico del Mecanismo de Rendición de Cuentas en Ecuador entre 2010 y 2023 permite constatar un patrón persistente de cumplimiento formal, pero vacío en términos sustantivos. Aunque el número de informes presentados por instituciones y autoridades electas ha aumentado, este incremento no se traduce en mayor calidad informativa, una participación ciudadana con incidencia real, ni sanción efectiva ante el incumplimiento. La evidencia recolectada a partir de documentos oficiales, entrevistas y el análisis de cumplimiento demuestra que el MRC ha funcionado como un procedimiento simbólico, sin efectos reales en la supervisión o el control institucional, donde el énfasis se ha mantenido en la entrega del documento antes que en su contenido o impacto.

Desde un enfoque teórico, los resultados son consistentes con los supuestos de la teoría principal-agente, particularmente en contextos de débil institucionalidad. La ausencia de *enforcement* real, la falta de incentivos positivos o negativos, y la escasa capacidad de las instituciones para sancionar han reforzado la asimetría de información entre ciudadanía y poder público. Esta condición ha permitido que los agentes (autoridades, instituciones públicas y entidades privadas) cumplan de manera superficial con la rendición de cuentas, sin someterse al escrutinio efectivo del principal. Al mismo tiempo, el diseño institucional, la inestabilidad del CPCCS y la exclusión progresiva de actores relevantes (como los medios privados) han debilitado la legitimidad del mecanismo.

Las entrevistas a funcionarios/as y representantes de la sociedad civil reflejan que la participación ciudadana continúa siendo limitada, no por falta de normativa, sino por la debilidad en su implementación, por la falta de condiciones habilitantes para ejercer control social, y afectada por la voluntad política. Los informes de rendición de cuentas

analizados revelan ausencia de indicadores, ninguna retroalimentación a la ciudadanía y omisión de compromisos no cumplidos, lo cual genera desconfianza y reduce los incentivos para participar. Además, la exclusión del sector privado en años recientes (particularmente de medios de comunicación) ha profundizado un vacío de supervisión que contradice el mandato normativo, debilitando la transparencia en áreas críticas del gasto y del ejercicio de poder no estatal.

Entre los avances recientes del MRC, se destaca la emisión de la Resolución No. CPCCS-PLE-SG-031-0-2023-0176, que reformó el artículo 20 del Reglamento de Rendición de Cuentas e incorporó requisitos adicionales, como la verificación de la deliberación pública y la inclusión de compromisos ciudadanos en las actas. Aunque su aplicación aún se encuentra en proceso, constituye un paso importante para reforzar el control sobre el contenido de los informes, más allá del cumplimiento formal.

Además, otro aspecto importante que se señaló en una de las entrevistas realizadas, y se pudo evidenciar en el estudio, es que actualmente en su mayoría el sector público tiene claridad sobre su obligación de rendir cuentas, lo que marca un cambio significativo respecto a etapas anteriores. En esta línea, a pesar de las limitaciones metodológicas y la persistente dependencia de la voluntad política, se reconoce que la ciudadanía ha logrado insertarse, en espacios de participación previamente inexistentes, lo que representa una base valiosa para el fortalecimiento futuro del mecanismo.

En perspectiva comparada, el caso ecuatoriano confirma que, en contextos híbridos y políticamente volátiles, la existencia normativa de mecanismos de rendición de cuentas no garantiza su efectividad. Se requiere no solo un diseño legal robusto, sino también una arquitectura institucional con capacidad de monitoreo, sanción y articulación entre instituciones de control, así como una ciudadanía organizada e informada capaz de disputar el control de estos mecanismos. En

este sentido, futuras investigaciones podrían explorar de forma más profunda cómo la cultura política, los incentivos institucionales y la captura burocrática condicionan la rendición de cuentas en América Latina, y qué factores explican su persistente ritualización.

Referencias

- Ackerman, J. (2005). *Social accountability in the public sector: A conceptual* (Social Development Papers, Paper 82). The World Bank.
- Bonometti, P. y Seisdedos, S. R. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andamios*, 7(13), 11–36.
- Borja, R. y Hidalgo, R. (2016). La Participación Ciudadana en Ecuador. *Corporación Participación Ciudadana*. <https://www.participacionciudadana.org/papers/PC.pdf>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Carrera, F. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. *UNIANDES Episteme*, 2(1), 47–65.
- Celi, I. (2020). Del Correísmo al Anti-Correísmo. Radicalismo, polarización y cambio político en Ecuador. *Sur Academia*, 7(13), 81–98.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/434057/S1800082_es.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2013). *Informe de entrega de resultados del proceso de rendición de cuentas correspondiente al año*. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/irc-final-cpcs-periodo-fiscal-2013.pdf>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2015). *Rendición de cuentas 2015*. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/rendicion-de-cuentas.pdf>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2017). *Informe de rendición de cuentas 2016*. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/Rendicion-de-Cuentas-CPCS.pdf>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2019). *Resumen ejecutivo del informe de implementación y resultados del proceso de rendición de cuentas del periodo fiscal 2018*.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2023a, diciembre 7). *Informe de resultados del proceso de rendición de cuentas: Periodo fiscal 2022*. http://blogs.cpcs.gob.ec/biblioteca/DocumentosCPCS/Comunicacion/2024/01/INFORME_DE_RESULTADOS_DEL_PROCESO_DE_RENDICION_DE_CUENTAS_PERIODO_FISCAL_2022_signed.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2023b, abril). *Informe de cumplimiento de la entrega de informes de rendición de cuentas al CPCS 2021*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2023c, diciembre 13). *Resolución No. CPCS-PLS-SG-031-0-2023-0176: Reforma al artículo 20 del Reglamento de Rendición de Cuentas*. https://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/transparencia/2024/FEBRERO/DP_ZAMORA%20CHINCHIPE/REFORMA_ART.20_%20Resolucion_cpcs_ple_sg_0310_2023_0176.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2024). *Informe de cumplimiento de la entrega y presentación de informes de rendición de cuentas al CPCS*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- El Comercio. (2018, febrero 19). El presidente Lenín Moreno anunció las siete ternas para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/presidente-leninmoreno-ternas-cpcs-consulta.html>
- El Comercio. (2025a, febrero 3). La inestabilidad del Cpcs: una amenaza para la democracia. *El Comercio*.
- El Comercio. (2025b, enero 31). La correísta 'Liga Azul' se queda fuera del Cpcs por sentencia del TCE. *El Comercio*.

- El Universo.** (2023, diciembre 28). Medios de comunicación privados no estarán obligados a rendir cuentas al Consejo de Participación Ciudadana. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/rendicion-de-cuentas-medios-de-comunicacion-privados-accion-de-proteccion-consejo-de-participacion-ciudadana-y-control-social-nota/>
- Freidenberg, F. y Pachano, S.** (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- García Osorio, N.** (2013). La crisis financiera del Ecuador, 1998–2000. *Revista Economía y Negocios*, 4(1), 5–13. <https://doi.org/10.29019/cyn.v4i1.160>
- Goetz, A. M. y Jenkins, R.** (2014). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363–383.
- Goldfrank, B.** (2007). The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147–168.
- Hidalgo, M.** (2021). *Social accountability mechanisms and controlling corruption: The case of Ecuador (2007–2016)* [Tesis de doctorado, University College London]. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10130968/>
- Hood, C.** (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93–109.
- La Hora.** (2023, octubre 12). Cpccs: casi quince años de sucesivos escándalos políticos y la destitución de cinco presidentes. *Diario La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/pais/reformas-constitucion-montecristi-cpccs-escandalos-presidentes/>
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**, Ley 0, Registro Oficial 647 de 9 de septiembre de 2009. No. SAN-09-047.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V.** (2012). Construyen instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Polítai*, 3(5), 17–44.
- Malena, C., Forster, R. y Singh, J.** (2004). *Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice* (Social Development Papers, Paper 76). World Bank.
- McGee, R. y Gaventa, J.** (2011). Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives. *IDS Working Papers*, 383, 1–39.
- Moncayo, A.** (2020). Participación ciudadana y politización institucional: Veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. *Estado y Comunidades*, 2(11), 119–134. https://doi.org/10.37228/estado_comunidades.v2.n11.2020.177
- Mosley, L.** (2013). *Interview research in political science*. Cornell University Press.
- Mulgan, R.** (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Palgrave Macmillan.
- Murgueytio, J. A.** (2025, abril 28). *Análisis normativo y funcional de la rendición de cuentas en el Ecuador* [Memorando de análisis jurídico]. Gentium Law.
- O'Donnell, G.** (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143–167.
- Ossege, C.** (2012). Accountability: Are we better off without it? *Public Management Review*, 14(5), 585–607.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds.).** (2002) *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.
- Rivera, I. T.** (2014). *Informe de entrega de resultados del proceso de rendición de cuentas correspondiente al año 2013*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Schatz, F.** (2013). Fighting corruption with social accountability: A comparative analysis of social accountability mechanisms' potential to reduce corruption in public administration. *Public Administration and Development*, 33(3), 161–174. <https://doi.org/10.1002/pad.1648>
- Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M.** (1999). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Cuadernos de Transparencia). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.

Transparency International. (2004). *Corruption Perceptions Index 2004*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2004>

Presupuesto participativo con enfoque intercultural: ¿realidad o simbolismo? Caso subnacional de Morona Santiago

Landys Taisha

Instituto de Altos Estudios Nacionales
lily_taisha@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0007-3064-4156>

Irma Jara-Iníiguez

Instituto de Altos Estudios Nacionales
irma.jara@iaen.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>

Resumen

Este estudio analiza el proceso de construcción e implementación del presupuesto participativo con enfoque intercultural en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. Se adoptó una investigación cualitativa, que se complementa con datos cuantitativos y combina el análisis documental con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios. Los hallazgos revelan que la conformación de las Asambleas Ciudadanas Zonales se ajusta a los marcos legales previstos para garantizar la participación activa de las comunidades en la formulación presupuestaria, reflejando las demandas de cada agrupación. Sin embargo, se identificó que los proyectos propuestos atraviesan procesos de priorización y ajustes durante su incorporación en los planes operativos, lo que conlleva, en algunos casos, a la exclusión o modificación sustancial de ciertas iniciativas. Estos resultados sugieren la existencia de tensiones entre el discurso de inclusión intercultural y las prácticas institucionales, cuestionando si el presupuesto participativo es un mecanismo de participación real o responde a un ejercicio simbólico.

Palabras clave: Asambleas Ciudadanas, control social, interculturalidad, participación ciudadana, presupuesto participativo.



Fecha recepción: 14-02-2025

Fecha aceptación: 23-06-2025

Participatory budget construction with an intercultural approach: reality or symbolism?

Subnational case of Morona Santiago

Abstract

This study analyses the process of constructing and implementing the participatory budget with an intercultural focus in the Decentralized Autonomous Provincial Government of Morona Santiago. A qualitative investigation was adopted, which is complemented with quantitative data and combines documentary analysis with the application of semi-structured interviews with community leaders. The findings reveal that the conformation of the Zonal Citizen Assemblies conforms to the legal frameworks provided to guarantee the active participation of the communities in the budget formulation, reflecting the demands of each group. However, it was identified that the proposed projects go through processes of prioritization and adjustments during their incorporation into the operational plans, which leads, in some cases, to the exclusion or substantial modification of certain initiatives. These results suggest the existence of tensions between the discourse of intercultural inclusion and institutional practices, questioning whether the participatory budget is a real participation mechanism or responds to a symbolic exercise.

Keywords: Citizen Assemblies, social control, interculturality, citizen participation, participatory budget.

Declaración de autorías

Landys Taisha: Conceptualización, metodología, análisis formal, investigación, curación de datos, validación, visualización.

Irma Jara-Iñiguez: Metodología, supervisión, administración del proyecto, validación, redacción revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Taisha, L. y Jara-Iñiguez, I. (2025). Presupuesto participativo con enfoque intercultural: ¿realidad o simbolismo? Caso subnacional de Morona Santiago. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 80-117. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77800>

Este artículo examina la participación ciudadana en contextos plurinacionales e interculturales, tomando como caso de estudio el presupuesto participativo en la provincia de Morona Santiago, Ecuador, entre los años 2014 y 2019. Su objetivo es analizar cómo se ha construido e implementado dicho mecanismo desde una perspectiva intercultural, considerando el sistema normativo nacional, la diversidad sociocultural del territorio y los procesos institucionales desarrollados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS).

Para tal efecto, se considera que la participación ciudadana tiene como propósito incorporar las necesidades y expectativas de la población en la gestión pública y, entre sus diversos mecanismos, se destaca el presupuesto participativo como una herramienta orientada a fortalecer la democracia local e incluir la diversidad cultural y étnica en los procesos de toma de decisiones (Cabannes, 2004). En este sentido, su implementación debería traducirse en una institucionalidad y cultura política que garanticen la participación efectiva de distintos sectores de la sociedad, incluidos los pueblos y nacionalidades indígenas.

Al respecto, en Ecuador, la Constitución de la República (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.95) reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en todos los asuntos de interés público, ejerciendo esta facultad mediante los mecanismos propios de la democracia representativa, directa y comunitaria. Bajo este precepto, como país plurinacional e intercultural, se han desarrollado marcos normativos para garantizar la participación ciudadana, tales como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010). Estas normativas establecen y regulan los mecanismos para la participación en la construcción de políticas públicas a nivel local y nacional, ampliando así las posibilidades de involucrar a un mayor número de actores en la gestión pública.

Particularmente, el COOTAD (2010) establece que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben crear sistemas de participación ciudadana que garanticen el ejercicio de derechos y fortalezcan la gestión democrática a nivel. En este marco, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS) expidió en 2016 la ordenanza que regula la conformación del sistema de participación ciudadana y control social “*Tarimiat Pujuta*” (en español, Mandar Obedeciendo). Este sistema busca promover un modelo de gobernanza participativa y horizontal, en contraste con las estructuras tradicionales de poder (Castells, 2015). Esta normativa dio lugar a la implementación de procesos de presupuesto participativo y rendición de cuentas con el objetivo de incrementar la incidencia ciudadana en la gestión pública.

No obstante, a pesar de que el Estado ecuatoriano ha desarrollado un conjunto de leyes y normativas para promover la participación ciudadana en los espacios de decisión y control social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y mitigar la corrupción, aún no está claro su grado de eficacia. Se requiere analizar si estos mecanismos han logrado generar impactos tangibles en la resolución de problemáticas sociales.

En este contexto, la interculturalidad se entiende como un proyecto de transformación estructural que abarca dimensiones políticas, sociales, epistemológicas y éticas, orientado a generar cambios significativos en la organización de la sociedad y promover la construcción colectiva de un modelo equitativo e incluyente. Este proceso no debe limitarse a declaraciones formales, sino que exige una intervención activa en todos los ámbitos de la vida pública (Walsh, 2010). A su vez, esto implica reconocer tanto los antecedentes históricos como las experiencias emergentes en contextos de negociación y conflicto (Rodríguez, 2017).

A partir de lo anterior, resulta pertinente examinar si la participación ciudadana en Morona Santiago ha incorporado un enfoque intercultural, en concordancia con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), considerando que las poblaciones indígenas representan el 48.36 % de la población, las mestizas el 46.58 %, las personas autodefinidas como blancas el 3.09 %, afroecuatorianas (negros, mulatos, afrodescendientes) el 1.24 %, y otros grupos el 0.75 % (GADPMS, 2019).

El estudio aplica un enfoque metodológico cualitativo y se complementa con datos cuantitativos. El análisis se basó en la revisión documental de fuentes bibliográficas, artículos científicos, presupuestos participativos, planes operativos, informes de ejecución presupuestaria y procesos de rendición de cuentas del período 2014-2019. Asimismo, se realizaron entrevistas a actores sociales, políticos/as y servidores/as públicos/as del GADPMS, para complementar y contrastar la información. Se busca contribuir al debate académico sobre el presupuesto participativo con enfoque intercultural, así como ofrecer insumos para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el marco de una gobernanza más inclusiva y corresponsable.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera desarrolla el marco teórico y referencial sobre participación ciudadana e interculturalidad. La segunda detalla el diseño metodológico. La tercera presenta el contexto normativo y territorial de Morona Santiago. La cuarta expone los resultados y el análisis. Finalmente, la quinta sección ofrece conclusiones sobre los alcances, limitaciones y aprendizajes del proceso de presupuesto participativo con enfoque intercultural.

Marco Teórico y Referencial

La participación ciudadana se entiende como la capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas, su ejecución y seguimiento, estableciendo así una relación entre el Estado y la sociedad civil (Muji- ca, 2020). Este proceso constituye una vía para delimitar y controlar el poder delegado a los representantes a través de mecanismos institucionalizados, fortaleciendo la vida democrática (Morales, 2020).

En esta interacción entre Estado y sociedad, la ciudadanía puede intervenir en problemáticas públicas diversas, configurando nuevas formas de abordaje (Isunza, 2018). La participación es clave para crear condiciones de gobernabilidad mediante la intervención de diferentes actores individuales y colectivos, incluidos pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones.

No obstante, su aplicación en la práctica institucional enfrenta desafíos. El proceso participativo, al estar normado legalmente y sujeto a decisiones locales, puede volverse condicionado o incluso neutralizado, operando como una fachada de democracia, convirtiéndose en una herramienta cooptada para crear consensos artificiales y legitimar desigualdades (Castellanos, 2020).

Niveles de Participación

Existen varias clasificaciones que analizan los niveles de participación ciudadana, como la escalera de participación, el *continuum* y el *spectrum* propuesto por la Asociación Internacional para la Participación Pública (Ortiz, 2018). Según la escalera de participación (Arnstein, 1969; Burns et al., 1994), la “no participación” refleja la manipulación institucional para legitimar su actuación en la administración pública, restringiendo la participación activa del ciudadano en el diseño y gestión de programas (Tonitto, 2018). Mientras que, en la

“participación simbólica” la ciudadanía tiene acceso a la información, escucha y se le otorga voz, pero sin poder de decisión para que sus ideas sean tomadas en cuenta (Ruibal, 2019). En contraste, el nivel de “poder ciudadano” o “control ciudadano”, busca autonomía para la toma de decisiones en la creación de programas y su posterior ejecución (Merino, 2018).

El modelo de *continuum* de participación explica el papel que juega el Estado y la sociedad civil, su nivel de involucramiento y participación (Bishop y Davis, 2002; Brager y Specht, 1973). Por su parte, el modelo denominado *spectrum* de participación ciudadana propone cinco niveles: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar, evidenciando diferentes grados de apertura en los procesos (Carrasco, 2019).

Todos los modelos coinciden en que la participación efectiva debe orientarse a la planificación conjunta con capacidad de incidencia real. La consulta ciudadana, en tanto proceso deliberativo, puede institucionalizarse como práctica democrática si permite que los ciudadanos expresen sus perspectivas y escuchen a otros, con la finalidad de aprender sobre los valores culturales del entorno en el que se encuentran (Páez, 2019). No obstante, en muchos contextos, se trata de una participación simbólica, salvo que se vincule a mecanismos como el voto popular y por lo tanto incida en la toma de decisiones.

Así, la intervención de la sociedad civil en los procesos participativos es crucial, debido a que estos permiten fortalecer las acciones y decisiones que se vayan a tomar en beneficio de la colectividad cumpliendo los derechos que emana la norma *ut supra* (según lo señalado más arriba).

Participación a Nivel Local

La participación local se concibe como el derecho y la oportunidad de las personas, tanto de forma individual como colectiva, de

expresar sus intereses y demandas mediante acciones legales que influyan en la formulación y toma de decisiones públicas en los distintos niveles de gobierno; contribuyendo así a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de la ciudadanía (Montecinos y Contreras, 2019). Puede manifestarse en acciones específicas, como reuniones comunitarias o en prácticas institucionalizadas, tales como audiencias públicas o procesos consultivos. En un sentido más amplio, se trata de un proceso continuo dentro de la gobernanza, que articula demandas e involucra actores diversos en la gestión de asuntos públicos (Quick y Bryson, 2022).

La gobernanza implica la intervención directa o indirecta de las partes interesadas con la capacidad de incidir o verse afectadas por decisiones públicas, quienes pueden demandar atención, recursos o resultados (Bryson, 2004; Freeman, 2010). Estos actores se relacionan con entidades públicas, organizaciones sin fines de lucro y actores privados en la formulación o implementación de políticas y programas públicos (Quick y Bryson, 2022). En contextos democráticos, la ciudadanía es un actor clave en la gobernanza, y su participación es esencial para fortalecer la relación entre Estado y sociedad (Bryson et al., 2013; Jacobs et al., 2009; Roberts, 2004).

Interculturalidad en Procesos Participativos en Ecuador

El término interculturalidad supera el solo reconocimiento de la diversidad; se trata de un proceso político orientado a transformar las relaciones sociales, promover nuevas condiciones de vida y superar estructuras de exclusión (Escarbajal, 2018). Es una perspectiva enfocada en crear armonía dentro de una sociedad compuesta por diversas poblaciones étnicas, que reconoce que la diversidad cultural enriquece el tejido social (Lalander, 2010, 2018; Walsh, 2009).

Desde esta visión, la interculturalidad se plantea como un proyecto político, social y ético que complementa a la plurinacionalidad.

Implica la convivencia de pueblos afrodescendientes, indígenas, blancos y mestizos, y promueve relaciones sociales aún en construcción (Soriano, 2020). Es así que el denominado “Buen Vivir”, como propuesta de los pueblos indígenas, representa una alternativa civilizatoria que requiere la descolonización del poder.

Construir ciudadanía intercultural implica no solo aprender a comunicarse, sino también promover una mayor justicia social y reconocer los aportes de todos los grupos al bien común (Giménez, 2020). La participación social, por su naturaleza sistémica, implica la interacción de múltiples actores. Se trata de un proceso en el que diversos grupos comunitarios, organizaciones, instituciones, y demás actores sociales, en distintos niveles dentro de un territorio determinado, participan en la identificación de sus problemáticas y colaboran en la construcción de soluciones (Krainer, 2019).

En el caso de Morona Santiago, ello implica analizar la participación ciudadana a lo largo de distintas etapas: planificación, conformación de sistemas participativos, formación institucional y fortalecimiento de capacidades locales con enfoque intercultural.

Presupuesto Participativo (PP)

El presupuesto participativo ha sido analizado como una herramienta para democratizar la asignación de recursos públicos mediante la intervención directa de la ciudadanía. Estudios como los de Avritzer (2002) y Wampler (2010) destacan su potencial para fortalecer la gobernanza local, mejorar la rendición de cuentas y empoderar a sectores tradicionalmente excluidos. Sin embargo, investigaciones más recientes advierten sobre sus limitaciones, particularmente cuando se institucionaliza sin mecanismos reales de incidencia o cuando se convierte en una práctica formalista que reproduce desigualdades existentes (Baiocchi y Ganuza, 2014; Sintomer et al., 2008).

Desde una perspectiva crítica, el presupuesto participativo debe ser comprendido como un campo de disputa entre la promesa de democratización y las estrategias de cooptación o neutralización. Su efectividad depende del diseño institucional, del contexto político y del grado de movilización social. En territorios con diversidad cultural, como Morona Santiago, cobra especial relevancia la inclusión de saberes y prácticas propias de los pueblos y nacionalidades en el proceso deliberativo y distributivo.

En la práctica, el presupuesto participativo se integra en y resulta de modelos de gestión local que impulsan la democracia participativa como uno de sus fundamentos esenciales para guiar el desarrollo local. Habitualmente, este enfoque surge a partir de experiencias anteriores de planificación participativa, como los planes de desarrollo y la planificación estratégica participativa, y va seguido por un proceso de control social (Guerrero y Savall, 2020).

El PP no puede ser analizado fuera del contexto de la planificación local, de allí surgen los planes plurianuales y la planificación operativa anual cuyo presupuesto, es también participativo; para la inclusión se deben considerar sectores alejados del territorio provincial, por los voceros de cada comunidad en representación de los ciudadanos en sus respectivas jurisdicciones atendiendo las necesidades.

La participación social evoca al tema de ciudadanía y democracia, un espacio de acercamiento de las formas de gobierno a la sociedad civil para garantizar sus derechos individuales y colectivos, a través del ejercicio de una democracia (Pilay, 2018). En este sentido, según el art. 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) en cuanto a la participación local indica que se establecerán mecanismos de participación con el objetivo de optimizar la calidad de la inversión pública, establecer agendas de desarrollo y, diseñar presupuestos participativos para los gobiernos autónomos descentralizados.

Es decir, la ciudadanía toma un rol protagónico en la toma de decisiones dentro la administración pública, como es el caso de los presupuestos participativos que rompen con el esquema tradicional de la elaboración de un presupuesto institucional y se pasa a la asignación de recursos cuya utilización será deliberada en asambleas ciudadanas (Riveros y Luque, 2018). De hecho, se puede afirmar que el presupuesto participativo es uno de los métodos más completos para aumentar la participación ciudadana y promover el desarrollo local (De Sousa, 2019).

Mandar Obedeciendo

El principio de “mandar obedeciendo” proviene de tradiciones de organización comunitaria de los pueblos indígenas latinoamericanos, y ha sido conceptualizado como una forma alternativa de ejercicio del poder que subvierte la lógica jerárquica occidental. Según Burguete Cal y Mayor (2010) y Dávalos (2013), se trata de una forma de autoridad que emana de la asamblea comunitaria y que vincula el liderazgo al cumplimiento del mandato colectivo, promoviendo horizontalidad, reciprocidad y responsabilidad colectiva.

En el contexto amazónico, “mandar obedeciendo” ha sido resignificado como práctica organizativa, orientada a fortalecer la autonomía y la soberanía local desde marcos culturales propios. En el caso del GADPMS, esta categoría ha sido adoptada formalmente mediante una ordenanza que busca establecer un sistema participativo coherente con esta visión. Sin embargo, su implementación requiere analizar hasta qué punto el discurso institucional se traduce en transformaciones reales en los mecanismos de toma de decisiones, asignación de recursos y control social.

Desde el enfoque intercultural, “mandar obedeciendo” representa no solo un lema simbólico, sino una propuesta ética y epistémica de gobernanza desde los pueblos originarios, que puede contribuir

a redefinir los marcos de la participación y la representación en los gobiernos locales. Este principio está íntimamente relacionado con el concepto de autonomía indígena, entendido como el derecho colectivo a ejercer el autogobierno, administrar sus territorios, y definir sus prioridades políticas, sociales y económicas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y cosmovisiones (Burguete Cal y Mayor, 2010).

Desde esta perspectiva, “mandar obedeciendo” materializa en la práctica cotidiana la autonomía como paradigma alternativo al Estado centralizado y jerárquico. Se trata de una forma de ejercer el poder que no reproduce la lógica de mando vertical, sino que la subvierte mediante la horizontalidad, la deliberación comunitaria, la rotación del liderazgo y la obligación de rendir cuentas a la base. En este sentido, el principio no solo expresa una forma cultural, sino también política, de autogobierno indígena. Su incorporación en procesos como el presupuesto participativo interpela los marcos convencionales de planificación estatal, al exigir que las decisiones respondan a mandatos colectivos y no a estructuras técnicas o burocráticas externas (Dávalos, 2013; Walsh, 2010).

Así, “mandar obedeciendo” es un concepto que cobra sentido cuando la intención es el ejercicio de la autoridad al servicio de la colectividad, garantizando el respeto a los derechos ciudadanos y colectivos, a las expresiones culturales de los pueblos y nacionalidades, así como a la construcción sistemática del bien común (Torre, 2000).

Metodología

Se desarrolló un estudio de carácter cualitativo, orientado a examinar desde un enfoque intercultural cómo se formuló e implementó el presupuesto participativo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS), en el marco de las normativas nacionales sobre participación ciudadana entre 2014 y 2019. Cabe indicar que este periodo incluye el análisis de los presupuestos de los periodos 2015 hasta 2018. El diseño metodológico se basó en una triangulación de técnicas cualitativas y cuantitativas para garantizar un análisis comprensivo.

Para el análisis documental, se revisaron registros oficiales relacionados con la construcción del presupuesto del GAD Provincial de Morona Santiago, la normativa aplicable, los instrumentos de planificación participativa y los registros de participación ciudadana en las asambleas zonales y otras instancias deliberativas. Este examen se realizó en el marco del enfoque intercultural y plurinacional que caracteriza la provincia de Morona Santiago.

Desde la perspectiva cuantitativa, se analizaron las resoluciones adoptadas en las asambleas ciudadanas para examinar la proporción del presupuesto asignado en relación con las demandas ciudadanas y el grado de implementación de lo planificado. En el componente cualitativo, se llevaron a cabo 15 entrevistas semi-estructuradas dirigidas a actores sociales, políticos/as y funcionarios/as públicos/as. Estas entrevistas permitieron recabar información detallada y contextualizada sobre sus percepciones y experiencias en torno a la participación ciudadana y la formulación del presupuesto participativo.

La Tabla 1 indica las referencias geográficas de los actores sociales, políticos y funcionarios públicos que forman parte de la muestra, y sus cargos. La selección de la muestra se realizó de manera intencional,

considerando la representatividad de los diferentes grupos de interés en la provincia de Morona Santiago.

Tabla 1. Muestra de entrevistas por tipo y ubicación geográfica

Tipo Actor	No	Cantón / Zona de Planificación/ Provincia	Cargo/ rol
Social	5	Morona, Sucúa/ Matriz	Sociedad Civil
		Taisha/Zona 1	
		Gualaquiza, Limón Indanza y San Juan Bosco/Zona 2	
		Santiago, Tiwintza, Logroño/ Zona 3	
		Palora, Huamboya, Pablo Sexto/ Zona 4	
Político	5	Gualaquiza/ Zona 2	Ex Prefecto
		Limón Indanza/Zona 2	Consejal
		Taisha/Zona 1	Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social/Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)
		Logroño/ Zona 3	Concejal
		Taisha/ Zona 1	Presidente de la NAE
Público	5	Morona Santiago	Director de Participación Ciudadana GAD Provincial
			Técnico Zona 1
			Técnico Planificación de Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS), institución adherente al Gad Provincial GAD Provincial
			Director Planificación GAD Provincial
			Analista de presupuesto GAD Provincial

Fuente: *Elaboración Propia.*

El análisis se desarrolló en tres niveles: (i) consistencia normativa y discursiva, (ii) operativización del modelo participativo, y (iii) percepción y apropiación comunitaria del proceso. La triangulación entre

los documentos, los datos cuantitativos y los relatos permitió contrastar la institucionalización formal del presupuesto participativo con su impacto real en la distribución equitativa y culturalmente pertinente de los recursos.

Contexto del Caso

La Constitución de la República del Ecuador (2008) define al país como “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (art. 1). Esta definición responde a una demanda histórica de más de tres décadas de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes han buscado el reconocimiento de sus derechos colectivos y su participación en la vida política y social del país (Valarezo, 2019).

En este marco, la interculturalidad se entiende como un proceso dinámico de interacción, comunicación y aprendizaje mutuo entre personas, grupos y comunidades con conocimientos, valores y tradiciones culturalmente diversas. Su propósito es fomentar el respeto recíproco y el desarrollo pleno de las capacidades individuales, superando las barreras que históricamente han generado exclusión y desigualdad (Valarezo, 2019; Walsh, 2005). Este concepto no se limita a los pueblos indígenas, sino que abarca una perspectiva más amplia de diversidad, incluyendo aspectos como género, edad, cultura, ideología, entorno y territorio, elementos que conforman la identidad humana y social (Núñez et al., 2016; Valarezo, 2019).

Desde esta perspectiva, el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) es fundamental para promover la interculturalidad en sus respectivas jurisdicciones. El COOTAD en su art. 4 establece los principios de interculturalidad, plurinacionalidad, equidad de género y generacional deben integrarse de manera transversal en la gestión pública, garantizando el respeto y la protección de los derechos

colectivos en concordancia con la Constitución, la legislación nacional vigente y los instrumentos internacionales de derechos humanos (COOTAD, 2010).

En este contexto normativo, se establece la obligación de desarrollar sistemas de participación ciudadana y control social, dentro de los cuales los presupuestos participativos juegan un rol esencial en la democratización de la gestión pública. De acuerdo con el artículo 304 del COOTAD, estos sistemas deben garantizar espacios en los que la ciudadanía pueda: a) deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones, b) participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y c) elaborar presupuestos participativos (COOTAD, 2010). Además, el art. 312 indica que el incumplimiento de estas disposiciones puede acarrear sanciones de carácter político y administrativo, que incluyen la remoción del cargo del dignatario responsable o la revocatoria del mandato (COOTAD, 2010).

Bajo esta normativa, el GADPMS expidió en 2016 la ordenanza que regula la conformación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social “Mandar Obedeciendo”, mismo que define a la participación ciudadana como “el proceso permanente de organización e inclusión a través del cual la población puede incidir en la vida pública provincial, con visión de los intereses de todos los sectores y trabajando de forma asociada con el gobierno local” (Ordenanza s/n, 2016, art. 5). Este sistema se estructura en las siguientes instancias de participación: 1) el Consejo de Participación Provincial, 2) el Consejo de Participación ciudadana y Control Social, compuesto por asambleas zonales, la Cumbre Plurinacional Provincial y las asambleas de rendición de cuentas, 3) Mecanismo de Silla Vacía, que permite la intervención directa de la ciudadanía en la gestión pública local (Ordenanza s/n, 2016, art.8).

Así, el GADPMS relaciona el concepto de “Mandar Obedeciendo” al sistema de participación ciudadana. Los delegados en las diferentes instancias del sistema debes representar y transmitir la voz de quienes lo eligieron, asumiendo la responsabilidad generacional de la conciencia de vida en el marco del Tarimiat/buen vivir amazónico. Esto implica gobernar, coordinar, administrar y gestionar lo público, sirviendo a la comunidad bajo principios, tradiciones y acuerdos ancestrales, para impulsar un desarrollo con visión intercultural (Ordenanza s/n, 2016). Se persigue así introducir los elementos de una participación local con enfoque intercultural.

Previo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), el GADPMS disponía de un presupuesto de inversión relacionado aproximado de 16 millones de dólares (GADPMS, 2018), con expectativas de incremento tras la entrada en vigencia de dicha ley. En este contexto, resulta relevante analizar que porcentaje de estos fondos ha sido sometido a deliberación ciudadana, y si los mecanismos utilizados respondieron a un enfoque intercultural efectivo.

El presupuesto participativo es un mecanismo clave que debería permitir a la ciudadanía incidir directamente en la asignación de recursos públicos, fomentar la inclusión y el empoderamiento comunitario, contribuyendo a la cohesión social y promoviendo la confianza en las instituciones públicas (Sintomer et al., 2008; Wampler y Touchton, 2019). En este sentido, el presente estudio se orienta a analizar el grado de cumplimiento de las normativas vigentes sobre la participación ciudadana en la construcción del presupuesto del GADPMS, poniendo especial énfasis en el reconocimiento de la diversidad cultural en la planificación y gestión de los recursos públicos.

La elección de la provincia de Morona Santiago como caso de estudio responde a su configuración sociopolítica particular: es una de las jurisdicciones con mayor presencia de nacionalidades indígenas

amazónicas en Ecuador (Shuar y Achuar), las cuales representan más del 48% de la población total (GADPMS, 2019). Esta composición demográfica convierte a la provincia en un escenario estratégico para analizar la implementación de mecanismos de participación ciudadana con enfoque intercultural, debido a la necesidad de articular formas tradicionales de organización comunitaria con herramientas normativas modernas como el presupuesto participativo.

A diferencia de otras provincias, Morona Santiago ha institucionalizado formalmente la categoría “mandar obedeciendo” como principio rector de su sistema de participación, lo que ofrece una oportunidad única para examinar las tensiones y potencialidades de un modelo de gobernanza territorial plurinacional.

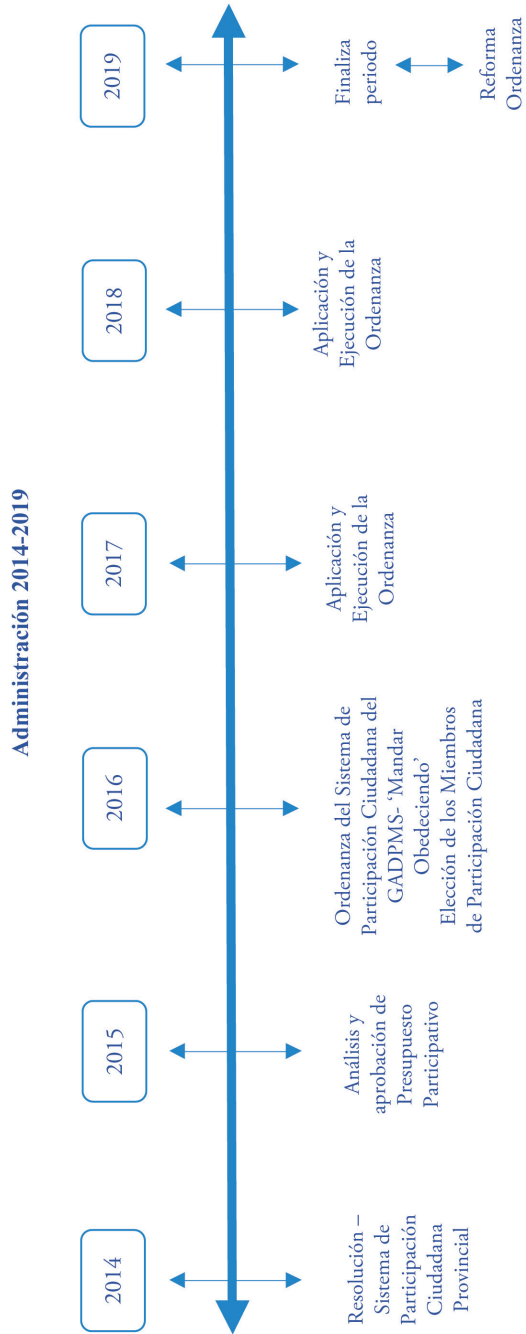
El período 2014–2019 fue seleccionado debido a que coincide con la implementación sostenida del modelo “*Tarimiat Pujutai*”, posterior a la expedición de la ordenanza de participación del GADPMS en 2016, y antes de la promulgación de la LOPICTEA. Esta ventana temporal permite observar la evolución de la participación ciudadana en condiciones institucionales relativamente estables, y evaluar si los procesos de planificación y ejecución presupuestaria avanzaron hacia esquemas más incluyentes y culturalmente pertinentes.

Resultados y Discusión

Marco Normativo e Institucional

El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (COOTAD, 2010), institucionalizó el Sistema de Participación Ciudadana bajo el principio ‘Mandar Obedeciendo’. Este modelo se operacionaliza a través de una ordenanza que define las instancias de participación, los criterios para priorizar inversiones y las responsabilidades de los actores sociales. La Figura 1 muestra el ciclo de ejecución de la Normativa Presupuesto Participativo.

Figura 1. Ciclo – ejecución de la Normativa Presupuesto Participativo

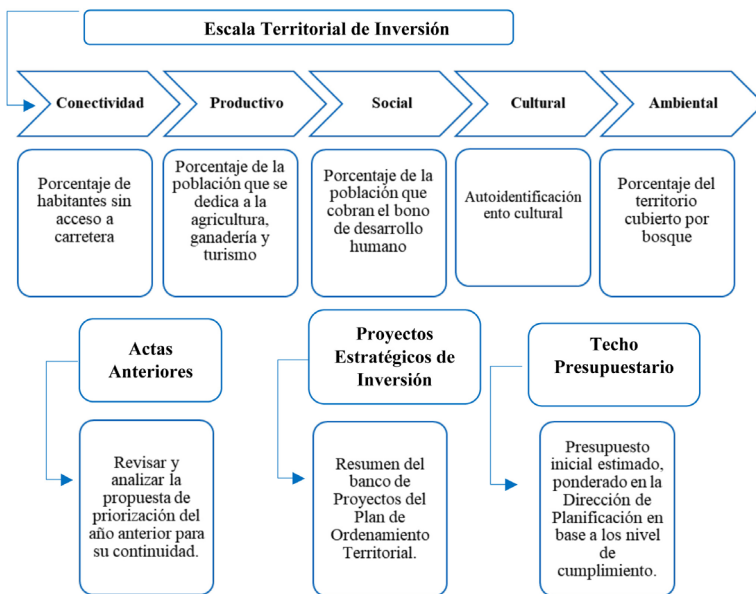


Fuente: Entrevistas realizadas el 2022; Ordenanza sin número de 2016; COOTAD (2010).

Para este sistema se consideran como sujetos de participación a: personas jurídicas, asociaciones, organizaciones sociales, grupos de atención prioritaria, domiciliadas en la Provincia de Morona Santiago.

El GADPMS, a través de sus direcciones operativas realizaba una propuesta previa de prioridades de inversión para cada cantón y parroquia de las zonas donde se desarrollaron las asambleas zonales, de acuerdo a los criterios técnicos que se explican en la Figura 2.

Figura 2. Criterios técnico-sociales para la priorización del Presupuesto Participativo



Fuente: Entrevistas realizadas el 2022; Ordenanza sin número de 2016.

Posterior a aquello se efectúa el ciclo presupuestario (Figura 3) en conjunto con los actores del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social (SPCCS):

Figura 3. Ciclo presupuestario con actores del sistema de Participación Ciudadana y Control Social



Fuente: Entrevistas realizada el 2022; Ordenanza sin número de 2016.

Finalmente, para la aprobación del PP actuaban con voz y voto los representantes de los ciudadanos que conforman el Sistema de Participación Ciudadana (presidente y un representante de cada zona), quienes eran elegidos en la cumbre para una permanencia de dos años en funciones.

Planificación y Elaboración del Presupuesto

Durante esta fase, las direcciones técnicas del GADPMS presentan sus propuestas preliminares en las Asambleas Zonales, donde se habilitan mesas temáticas participativas. La ordenanza s/n, (2016) establece una métrica diferenciada de prioridades de inversión por territorios (Tabla 2), la cual se encuentra basada en criterios de la realidad social, establecidos a través de la dirección de planificación, información que debe ser utilizada como insumo para el desarrollo de las Asambleas Zonales:

Tabla 2. Escala territorial de inversión

Escalas	Indicadores
Conectividad	Porcentaje de habitantes sin acceso a carretera.
Productivo	Porcentaje de la población que se dedica a la agricultura, ganadería y turismo.
Social	Porcentaje de la población, que cobran el bono de desarrollo humano.
Cultural	Auto identificación etno cultural.
Ambiental	Porcentaje del territorio cubierto por bosque primario y recurso hídrico.

Fuente: Ordenanza sin número de 2016.

Cada mesa corresponde a un eje sectorial. Según la ordenanza, se reconoce como delegados oficiales con voz y voto a los diez representantes electos por cada mesa temática de las asambleas zonales:

- Mesa I: Comunicación y transporte multimodal
- Mesa II: Desarrollo productivo y turismo
- Mesa III: Gestión Ambiental riego y drenaje
- Mesa IV: Inclusión social, cultura y deporte
- Mesa V: Nuevas mesas de debate de acuerdo a necesidades
- Mesa VI: Otros Temas de interés provincial

Para comprender de manera más integral las condiciones institucionales y sociales que inciden en el diseño, legitimidad y eficacia del proceso participativo, en esta fase es importante conocer, desde los mismos actores, cómo se garantiza el derecho a la participación política y ciudadana de los distintos sectores, qué mecanismos se utilizan para informar a la ciudadanía, cómo se convoca y organiza la participación en las asambleas zonales, y qué criterios rigen la elección de representantes. Asimismo, es fundamental explorar cómo se incorpora el enfoque de interculturalidad desde los actores involucrados, identificando tanto avances como limitaciones en el reconocimiento de la diversidad cultural para la planificación presupuestaria.

La Interculturalidad de “Mandar Obedeciendo” desde los Actores

La ordenanza de presupuesto participativo en la Provincia de Morona Santiago, Ecuador, se desarrolló en conjunto con más de 30 Asambleas, cuyo principal objetivo fue expresar los principios ideológicos de *Pachakutik*¹, particularmente “Mandar Obedeciendo”. Este enfoque distingue que la autoridad actúa como catalizador de los mandatos del pueblo, enfatizando mecanismos participativos y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

La política pública postula abrir espacios para que las personas decidan el destino del presupuesto asignado, basado en las necesidades presentadas por las comunidades. Por tanto, “Mandar Obedeciendo” predispone a la autoridad a cumplir con las exigencias del pueblo a través del Sistema de Participación Ciudadana, no solo siguiendo los mandatos constitucionales.

Para el caso, Morona Santiago, provincia amazónica, es reconocida por la coexistencia de dos nacionalidades, Shuar y Achuar, y el Pueblo Mestizo. En la conformación de las Asambleas se identificaron diversos actores territoriales, como asociaciones de ganaderos, artesanales, sociales y transportistas, entre otros, con el fin de establecer una diversidad en los conceptos de equidad, solidaridad e inversión en territorios no priorizados por el Estado. Cabe destacar que la mayor participación por densidad población la tiene el pueblo de nacionalidad Shuar quienes representan el 80% de la población indígena de la provincia.

Entonces, la interculturalidad del “Mandar Obedeciendo” se basa en el diálogo entre los diferentes actores de las comunidades, quienes, mediante consenso, tienen la responsabilidad de identificar las necesidades de cada sector y transmitirlas a las autoridades para la formulación del presupuesto participativo. Sin embargo, de acuerdo

1 El Movimiento *Pachakutik* es un movimiento político ecuatoriano conformado en 1995, con el propósito de representar los intereses del movimiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

con el criterio de los entrevistados, se evidenció que la interculturalidad no se trabaja como enfoque, debido a la falta de estrategias transversales de inclusión, aunque las ideas y sugerencias de la población son aceptadas en las asambleas.

En este contexto, la ordenanza es acertada al considerar que al acatar las sugerencias del pueblo se otorga a la población el lugar que le corresponde como mandante, dado que las necesidades surgen desde las comunidades. De esta manera, los líderes deben apegarse a ellas y ejecutar proyectos que aseguren los beneficios sociales requeridos.

No obstante, a pesar de que el enfoque intercultural está plasmado en los cuerpos legales que rigen el territorio, se evidencia que existe informalidad en las convocatorias para la conformación de las mesas de trabajo. Además, se identifica segregación y falta de información, lo que se refleja en la poca participación de las mujeres, impidiendo la visibilización de las diversas realidades de las comunidades.

La Información acerca de los Derechos Políticos y de Participación Ciudadana en el GADPMS

En determinadas comunidades, la forma de promover los derechos políticos y la participación ciudadana se formaliza mediante la formación de jóvenes líderes, así como el involucramiento de mujeres y personas con discapacidades. A estos grupos se les brinda apoyo en capacitación o formación profesional para que puedan posicionarse como dirigentes de las comunidades, asegurando que sus necesidades sean realmente escuchadas.

Un aspecto a destacar es que existen comunidades muy distantes, lo que limita las posibilidades de presentar sus necesidades. Esto se agrava debido a la limitada conectividad y acceso a medios de comunicación, lo que genera incomodidades en la población. Por tanto, los dirigentes se reúnen con los habitantes de cada sector para informarse

sobre sus necesidades y así poder transmitir la información a la prefectura.

Al mismo tiempo, la Dirección de Participación se concibe como la columna vertebral del GAD Provincial de Morona Santiago, operando a través del diálogo entre el Prefecto y la comunidad para comunicar los avances realizados en respuesta a los requerimientos de la población y rendir cuentas mediante las Asambleas, manteniendo así informada a la ciudadanía. Además, se creó la Escuela de Gobierno de Políticas Públicas, a través del Instituto IDEL, para formar a la ciudadanía en políticas públicas.

También son utilizados los medios de comunicación, y la Dirección de Participación Ciudadana hace las socializaciones mediante los representantes zonales. Por otra parte, desde la Dirección de Gobernabilidad se trabaja con las organizaciones sociales para su fortalecimiento. Se firmaron convenios de cooperación con diferentes universidades para la formación política de la ciudadanía, involucrando a 120 personas.

Se promueve una socialización directa con la ciudadanía para darles a conocer sus derechos y permitir que sean ellos quienes tomen decisiones basadas en las necesidades de cada comunidad.

La Promoción de la Participación en las Asambleas Ciudadanas

La conformación de las asambleas ciudadanas es un medio para acercar a la autoridad a la población, permitiendo que esta última exprese sus necesidades sin distinción de etnia, clase social o género, y rinda cuentas sobre los proyectos ejecutados en beneficio de la ciudadanía. No obstante, las acciones de los mandatarios se realizan de manera burocrática y, a menudo, no son percibidas por la comunidad.

Un aspecto a destacar es que, al momento de crear las zonas a nivel provincial, se designaron representantes de la autoridad para recabar información acerca de las necesidades de las comunidades, evitando que

los dirigentes comunales incurrieran en gastos logísticos. Pero, aunque estas acciones se llevan a cabo en cumplimiento de la normativa, es evidente que no se cumple con la totalidad de la planificación. Además, las convocatorias para la conformación de las asambleas no se realizan de manera masiva y, en muchos casos, no se formalizan, lo que impide una verdadera apertura participativa.

Un factor condicionante es que la autoridad a cargo da mayor énfasis a la convocatoria de líderes, síndicos y presidentes de asociaciones alineados políticamente, con el fin de asegurar una futura reelección.

Cómo se Informa a la Ciudadanía para las Asambleas Zonales

La Dirección de Planificación se encarga de socializar el método que se aplicará para la elaboración del presupuesto participativo. Mientras que, la Dirección Operativa es responsable de atender los requerimientos del pueblo, durante un período que comprende desde mayo del año anterior hasta agosto del año siguiente, conforme a las competencias del GAD Provincial. Además, verifica que estos requerimientos estén alineados con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las convocatorias son realizadas generalmente en el lugar y fecha designados por el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Dentro de estas Asambleas, se trabaja estrechamente con los dirigentes de las organizaciones, los consejos de gobiernos comunitarios y los presidentes interprovinciales (Shuar y Achuar), actores indispensables para la priorización de obras.

Elección/ designación de Representantes de la Ciudadanía dentro de las Diversas Instancias

Los participantes de las Asambleas Zonales incluyen a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los presidentes de las asociaciones y los síndicos. Estos dos últimos son

elegidos mediante asambleas masivas dentro de cada comunidad y son responsables de transmitir las necesidades de sus respectivas agrupaciones. Sin embargo, no todas las solicitudes cuentan con el apoyo necesario para la asignación presupuestaria.

En la selección de los representantes en las Asambleas Ciudadanas, para el presupuesto participativo, las acciones fueron democráticas, ya que las designaciones se llevaron a cabo mediante votación en las convocatorias realizadas a la ciudadanía por los coordinadores para las Asambleas Zonales, definiendo así un representante por cada zona.

Adicionalmente, mediante una Asamblea General Ciudadana, se realiza la selección de representantes ante el Consejo de Participación Ciudadana, asegurando que cada cantón tenga las mismas oportunidades de participar en el Consejo, considerando la diversidad de los pueblos.

Con la creación de las cinco zonas, se definieron las Asambleas Zonales y una Cumbre Provincial, donde asisten líderes comunitarios, sociales, de asociaciones y de los gobiernos locales. Una vez finalizadas las Asambleas Zonales, se reúnen los presidentes de cada mesa de trabajo con el objetivo de decidir quién representará a la Asamblea en la Cumbre Provincial, seleccionando así al presidente del Consejo de Participación Ciudadana.

Ejecución Presupuestaria

Incorporación de las Necesidades en la Ejecución del Presupuesto

En torno a la ejecución presupuestaria, se evidencia que existen criterios distintos según la zona en la que se hayan ejecutado determinados proyectos. Uno de los temas primordiales tratados es el referente a la red vial provincial. Sin embargo, las comunidades que conforman la provincia poseen múltiples necesidades, y existen proyectos pendientes de ejecución.

Además, hay inconformidades en las comunidades con menor densidad poblacional, ya que los proyectos propuestos basados en sus necesidades no se materializan. Desde el punto de vista político, se da mayor énfasis a las poblaciones con un mayor número de habitantes debido a su peso en época electoral.

Por otra parte, desde el ámbito operativo, y acorde con lo indicado por los funcionarios del GADPMS, las necesidades presentadas por las comunidades se ingresan en una base de datos y se clasifican en ejes temáticos como desarrollo social, obras públicas, productivo, ambiental, entre otros. Se priorizan de manera emergente aquellas que son indispensables, considerando además los recursos disponibles de la institución, para su inclusión en el Presupuesto Participativo.

Para cada eje se conforma una mesa temática, dentro de la cual se priorizan las necesidades propuestas por la comunidad. Un aspecto importante a resaltar es que, acorde con las entrevistas realizadas a los funcionarios, en muchas ocasiones, las necesidades expuestas por las comunidades incluían obras que no causaban un efecto beneficioso para toda la población o que carecían de estudios previos, lo que imposibilitaba su ejecución y, por tanto, no se insertaban todas las necesidades.

Una vez desarrolladas las Asambleas, se elabora un acta que se presenta ante la Cumbre Provincial, donde se define el bosquejo final de lo que se va a ejecutar. Posteriormente, el GADPMS se encarga de presentar a los representantes de la ciudadanía el consolidado de los proyectos incluidos en el Presupuesto Participativo.

Diferencias entre la Asignación Presupuestaria Participativa y su Ejecución

En el caso de las comunidades con menor densidad poblacional, la asignación presupuestaria no es suficiente para cubrir sus necesidades. Proyectos como la apertura de vías principales y secundarias no

han sido ejecutados, aun cuando estas necesidades se han presentado en repetidas ocasiones y se les ha dado el seguimiento respectivo.

Por otro lado, en las comunidades donde los proyectos sí se materializan, existe el criterio de que el presupuesto participativo debe ser estrictamente cumplido. En caso de que un proyecto quede inconcluso al llegar el cambio de autoridades, el gobernante entrante tiene la obligación de dar continuidad y cumplir con la ejecución del presupuesto participativo.

Es importante resaltar que, acorde con los actores sociales, se ha solicitado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que los presupuestos participativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sean supervisados por la Contraloría, con el fin de que este ente de control verifique el cumplimiento del mandato legal sobre la participación ciudadana.

De acuerdo con la ejecución de obras, se estima que el cumplimiento se sitúa entre el 50% y 80%, según las localidades, y conforme los presupuestos asignados, a este respecto cabe destacar que existen proyectos que no han sido culminados, debido a diferentes reformas que se dieron en los últimos períodos, así como la situación de emergencia, no obstante, cuando un proyecto no es finalizado y en las Asambleas se vuelve a ubicar como prioridad, este es incorporado al Plan Operativo Anual (POA) del siguiente año, para su respectiva ejecución y finalización.

Una vez elaborado el Presupuesto Participativo basado en las necesidades priorizadas por la ciudadanía, esta espera que sus aspiraciones sean cumplidas. No obstante, debido a las condiciones climáticas variables de Morona Santiago, se han declarado emergencias recurrentemente, lo que ha llevado a realizar reformas presupuestarias para disponer de recursos para afrontar dichas eventualidades, tratando de no afectar, en la medida de lo posible, aquellas obras con prioridad uno. Cuando existe una comunicación eficiente, la población es consciente

de la situación. Sin embargo, en los casos donde no se comunica de manera efectiva los motivos de las reformas, se generan discrepancias con la autoridad.

Otra situación en la que se evidencian reformas presupuestarias es cuando se modifican o insertan direcciones afines para alcanzar los objetivos institucionales, como en el caso de obras públicas, para dar cumplimiento al mandato del ‘Mandar Obedeciendo’. También se realizan reformas en el área de cooperación internacional para cumplir con los compromisos de obras públicas, lo que causa malestar en la ciudadanía, ya que las decisiones de reformas emanan directamente del Prefecto.

Análisis del Proceso Presupuestario

Al realizar el análisis del período 2014-2019, que incluye los presupuestos para los periodos 2015 hasta 2018, se puede evidenciar que las Asambleas Zonales, emiten los requerimientos mediante actas, en las que constan, la información referente al cantón, la parroquia donde es necesaria la intervención y el tipo de proyecto con la consideración de priorización. Entre estas solicitudes, se pueden mencionar obras públicas con respecto a la construcción y reconstrucción de vías, así como los estudios necesarios para la construcción de puentes.

En el ámbito ambiental, son solicitadas acciones como los permisos de medio ambiente para la ejecución de obras, así como ordenanzas que prevengan la contaminación del medioambiental. En el sector productivo, se prevé la implementación de programas para el fortalecimiento de la agricultura familiar, así como también capacitación para los emprendimientos, y apoyo de mejoramiento genético para la producción de cacao.

De acuerdo con la cédula presupuestaria de 2015, los proyectos financiados mediante el presupuesto del GAD Provincial de Morona Santiago corresponden a los mencionados en las actas de las Asambleas

Zonales y las matrices de priorización. Sin embargo, se evidencia una variabilidad significativa en la ejecución de estos proyectos:

- **Deporte:** ejecución aproximada del 90%.
- **Gestión Ambiental:** ejecución entre el 33% y el 79%.
- **Fomento Productivo:** ejecución entre el 55% y el 56%.
- **Planificación y Ordenamiento Territorial:** incluye todas las obras de infraestructura y los estudios necesarios, con una ejecución del 39%.

Es importante resaltar que los requerimientos presentados se elaboran durante el período 2014 para ser incorporados al presupuesto del año siguiente, es decir, para el período fiscal 2015, y así sucesivamente para los demás períodos.

En 2016, los proyectos administrados por la Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS) alcanzaron una ejecución del 100%, mientras que los destinados a protección ambiental oscilaron entre un 42% y un 84%. Los proyectos productivos tuvieron una ejecución del 64% del presupuesto. Los dirigidos al fomento deportivo y cultural bordearon una ejecución del 90%, y la planificación y ordenamiento territorial alcanzó un 38% de ejecución.

Para 2017 y 2018, la ejecución presupuestaria mostró resultados diferenciados entre las áreas de inversión: los proyectos administrados por la Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS) nuevamente alcanzaron una ejecución del 100 %, mientras que los destinados al desarrollo productivo registraron una ejecución del 72 %. Las actividades deportivas se aproximaron al 90 % de ejecución, y los programas de planificación y ordenamiento territorial reflejaron una ejecución del 34 %.

Evaluación del Enfoque de Interculturalidad en el Presupuesto Participativo

El enfoque intercultural, si bien se menciona en la normativa, no se evidenció como criterio articulador del ciclo participativo. En ninguna de las fases se utilizaron estrategias metodológicas diferenciadas según cosmovisiones o lenguas. La ausencia de materiales multilingües, facilitadores interculturales o instrumentos de consulta culturalmente pertinentes evidencia una brecha entre el discurso normativo y la práctica institucional.

El análisis de las cédulas presupuestarias del GADPMS, junto con los criterios emitidos en las entrevistas a los actores sociales, políticos y funcionarios públicos de la Provincia de Morona Santiago, sugiere que el enfoque de interculturalidad en la construcción del presupuesto participativo se está cumpliendo parcialmente. Esto indica la necesidad de mejorar los mecanismos de inclusión y participación efectiva para asegurar que todas las comunidades, independientemente de su tamaño o influencia política, sean adecuadamente representadas y beneficiadas por los recursos asignados.

Si se parte de que para construir una ciudadanía intercultural es necesario alcanzar mayor justicia social y reconocer los aportes de todos (Giménez, 2020; Soriano, 2020); en este sentido, la interculturalidad en la construcción del presupuesto participativo no solo se refiere a la inclusión de las diferentes etnias que habitan en la provincia, sino también a lograr un verdadero consenso entre géneros y personas de diferentes edades que conforman las distintas comunidades. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, esta inclusión no se está cumpliendo en su totalidad, ya que existe una limitada participación de las mujeres y no se evidencia una participación activa de los/as jóvenes en las Asambleas Zonales.

Un aspecto fundamental del enfoque intercultural en la construcción del presupuesto participativo es que las solicitudes de presupuesto

deben formularse con la intención de beneficiar a todas las comunidades de manera equitativa. No obstante, las cédulas presupuestarias revelan que existen proyectos cuya ejecución presupuestaria no alcanza ni siquiera el 50%, y, además, según los criterios expuestos en las entrevistas, algunas peticiones no proporcionan un beneficio común a la mayoría de la población.

Con base en lo expuesto, se infiere que, aunque la conformación de las Asambleas Zonales para la construcción del presupuesto participativo implica la participación de diferentes actores sociales en representación de las comunidades de Morona Santiago, la interculturalidad se cumple solo parcialmente.

Conclusiones

La participación ciudadana es un pilar fundamental en los Estados democráticos, ya que permite a la ciudadanía intervenir activamente en las acciones y decisiones de las autoridades designadas para gobernar en pro del bienestar común. En Ecuador, el presupuesto participativo se ha consolidado como un mecanismo para canalizar las demandas ciudadanas en la asignación de recursos públicos. No obstante, el análisis del caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago (GADPMS) evidencia que, si bien se han establecido marcos normativos y procedimientos formales para la participación ciudadana, persisten desafíos estructurales en su implementación efectiva.

El estudio confirma que, a través de las Asambleas Zonales Ciudadanas, se han generado espacios de deliberación para la construcción del presupuesto participativo, incorporando la participación de comunidades Shuar, Achuar y mestizas. Sin embargo, los hallazgos indican que el proceso enfrenta limitaciones significativas en términos de inclusión real y equidad en la distribución de recursos. La asignación

presupuestaria tiende a favorecer a las comunidades con mayor densidad poblacional, lo que sugiere un desbalance en la representación de grupos menos numerosos.

Asimismo, se identificaron tensiones entre el discurso normativo de interculturalidad y su aplicación práctica. Si bien el GADPMS ha incorporado el principio de “Mandar Obedeciendo” en su sistema de participación, la falta de estrategias transversales de inclusión ha limitado la representatividad plena de mujeres, jóvenes y comunidades rurales de difícil acceso. Esta situación pone en evidencia que la interculturalidad en la gestión pública sigue siendo, en gran medida, una formalidad administrativa más que un mecanismo de transformación real.

Otro hallazgo clave es la existencia de brechas entre la planificación y la ejecución presupuestaria. Los datos analizados reflejan que la ejecución del presupuesto en planificación y ordenamiento territorial se encuentra entre el 34% y el 38%, mientras que en áreas como protección ambiental y desarrollo productivo oscila entre el 42% y el 72%. En contraste, los proyectos administrados por CEFAS y los destinados a deporte y cultura alcanzan una ejecución del 90% al 100%, lo que sugiere diferencias en las prioridades de inversión. Además, la reforma y reasignación de fondos ante emergencias climáticas ha generado incertidumbre en la población y percepción de discrecionalidad en la gestión presupuestaria.

A pesar de que el presupuesto participativo en Morona Santiago se desarrolla dentro de los marcos normativos establecidos, su impacto en la democratización de la gestión pública sigue siendo limitado. La evidencia recopilada sugiere que, aunque las asambleas ciudadanas permiten expresar las necesidades de las comunidades, la asignación de recursos no siempre refleja las prioridades establecidas. Este desajuste pone en duda si el presupuesto participativo opera realmente como una herramienta de gobernanza democrática o si se trata de un mecanismo instrumentalizado con fines administrativos y políticos.

Por lo expuesto, se afirma que aunque el presupuesto participativo en Morona Santiago ha generado avances en la institucionalización de la participación ciudadana, su implementación efectiva requiere un fortalecimiento en los mecanismos de inclusión intercultural y equidad en la asignación de recursos. Para consolidar un modelo de gestión participativa auténtico, es necesario superar las barreras estructurales que limitan la representación equitativa, mejorar la transparencia en la ejecución presupuestaria y garantizar que el principio de interculturalidad no se reduzca a un discurso simbólico, sino que se traduzca en políticas públicas con impacto tangible en la población.

En esta línea, futuras investigaciones podrían profundizar en el análisis comparado de modelos de presupuesto participativo en contextos plurinacionales, explorar metodologías participativas culturalmente pertinentes, o estudiar el rol de las mujeres indígenas en los procesos de planificación pública, a fin de avanzar hacia una gobernanza verdaderamente inclusiva y transformadora.

Referencias Bibliográficas

- Arnstein, S. R. (1969).** A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Avritzer, L. (2002).** *Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Estadual de Campinas.
- Baiocchi, G. y Ganuza, E. (2014).** Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Bishop, P. y Davis, G. (2002).** Mapping public participation in policy choices. *Australian journal of public administration*, 61(1), 14-29.
- Brager, G. y Specht, H. (1973).** *Community organizing*. Columbia University Press.
- Bryson, J. M. (2004).** What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6 (1), 21-53.
- Bryson, J. M., Kathryn S., Quick, C., Slotterback, S. y Crosby, B.C. (2013).** Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73 (1), 23-34.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2010).** Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En M. González, A. Burguete Cal y Mayor y P. Ortiz-T. (Coords.), *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 63-94). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Intercultural de Chiapas.
- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P., Burns, D., Hambleton, R., y Hoggett, P. (1994).** Citizen Participation: Theory and Practice. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, 153-179.
- Cabannes, Y. (2004, marzo).** Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos. *Era Urbana Revista de la Ciudad Global*. <https://presupuestoparticipativo.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Cabannes-Tendencias-PP-Mundial.pdf>
- Carrasco, M. D. (2019).** *La participación ciudadana como pilar del estado democrático: Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*. Editorial Thomson Reuters Aranzadi.
- Castellanos, J. (2020).** *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Editorial Marcial Pons S.L.
- Castells, M. (2015).** *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. John Wiley & Sons.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, [COOTAD],** Registro Oficial Nro. 303, 19 de octubre de 2010 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const].** Arts. 1 y 95 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Dávalos, P. (2013).** El buen vivir como alternativa al desarrollo: Crítica epistemológica al desarrollo y sus postulados. En P. Dávalos (Ed.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 157-184). Ediciones Abya-Yala.
- De Sousa, B. (2019).** *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo*. Editorial Abya-Yala.
- Escarbajal, A. (2018).** *Comunidades interculturales y democráticas*. Narcea S.A. de Ediciones.
- Freeman, R. E. (2010).** *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- Giménez, C. (2020).** *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Editorial Reus S.A.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. (2018).** *Transparencia institucional*. https://moronasantiago.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/literal_g-presupuesto_LOTAIP_2018-2019.pdf

- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Morona Santiago. (2019).** *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Morona Santiago*. <https://moronasantiago.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/TOMO-II- FASE-DIAG-NOSTICO-ESTRATEGICO1.pdf>
- Guerrero, K. G. y Savall, T. (2020).** La economía social como prioridad política. Análisis de los presupuestos participativos en Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 3, 61-103.
- Isunza, E. (2018).** *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jacobs, L. R., Lomax Cook, F. y Delli Carpini, M. X. (2009).** *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*. University of Chicago Press.
- Krainer, A. E. (2019).** *Interculturalidad: un acercamiento desde la investigación*. Editorial Abya-Yala.
- Lalander, R. (2010).** *Retorno de los Runakuna. Cotacachi y Otavalo*. Ediciones Abya-Yala.
- Lalander, R. (2018).** Indigeneidad y diálogos interculturales en la política local: Una etnografía del Estado sobre los Kichwas de Cotacachi y Otavalo. En A. Arnavat (Ed.), *Imbabura Étnica* (pp. 73-113). Editorial Universidad Técnica Nacional, Universidad Técnica del Norte.
- Ley Orgánica de Participación ciudadana de 2010.** 20 de abril de 2010. Registro Oficial No. 175.
- Merino, M. (2018).** *La participación ciudadana en la democracia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019).** Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362.
- Morales, E. (2020).** *Información, participación ciudadana y democracia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mujica, P. (2020).** *La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana*. RIL Editores.
- Núñez, K., Molinari, C. y Alba, C. (2016).** Infancias indígenas. Los Centros de Atención a la Niñez en Chiapas y el reto de la educación intercultural frente a la diversidad. *Revista Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, XIV(1), 106-120.
- Ordenanza s/n de 2016** [Gobierno Provincial de Morona Santiago]. *Regula la Conformación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social "Tarimiat Pujutai o Mandar Obedeciendo"*. 11 de octubre de 2016.
- Ortiz, S. (2018).** *Participación ciudadana: análisis y propuestas para la reforma del Estado*. Ediciones Abya-Yala.
- Páez, P. M. (2019).** *Corrupción, transparencia, participación ciudadana y transición*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pilay, F. S. (2018).** *Presupuesto Participativo: Modelo de gestión para Los GAD'S del Ecuador - Hacia una efectiva participación ciudadana*. Editorial Dreams Magnet L.L.C.
- Quick, K. S. y Bryson, J. M. (2022).** Public participation. *Handbook on theories of governance* (pp. 158-168). Edward Elgar Publishing.
- Riveros, L. y Luque, R. (2018).** *Los presupuestos participativos*. Editorial Universidad Villa María.
- Roberts, N. (2004).** Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34 (4), 315-353.
- Rodríguez, M. (2017).** Construir la interculturalidad. Políticas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 60, 217-236. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2922>
- Ruibal, A. J. (2019).** *Desarrollo social y participación ciudadana*. Editorial El Taller del Poeta S.L.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röckle, A. (2008).** Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1), 164-178.

- Soriano, E. (2020).** *Retos Internacionales ante la Interculturalidad*. Narcea S.A. de Ediciones.
- Tonitto, L. (2018).** *Tras las huellas de la participación ciudadana: Promoviendo el capital social para superar la pobreza*. Servicio Editorial de la Universidad Católica Andrés Bello.
- Torre, J. (2000).** Mandar obedeciendo. Poder y democracia desde el iusnaturalismo y personalismo. *Isonomía - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 12, 181-193.
- Valarezo, G. R. (2019).** *Territorio, identidad e interculturalidad*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- Walsh, C. (2005).** Interculturalidad, conocimientos y (de)colonialidad. *Signo y pensamiento*, 24(46), 39-50.
- Walsh, C. (2009).** *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra*. Ed. Abya-Yala, 1-2.
- Walsh, C. (2010).** Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Construyendo interculturalidad crítica*, 75(96), 167-181.
- Wampler, B. (2010).** *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B. y Touchton, M. (2019).** The impact of participatory budgeting on health and sanitation: Evidence from Brazil's municipalities. *World Development*, 113, 59-72.

Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales en Chile a través de herramientas existentes

Gloria Vargas-Alvarado

Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
gloria.vargas@alumnos.uach.cl
<https://orcid.org/0009-0000-1449-9197>

Resumen

La presente investigación introduce un aporte al actual funcionamiento de los gobiernos regionales, ya que se centra en identificar si cuentan con las capacidades suficientes para cumplir las funciones que les encomienda la ley. En ese sentido, el estudio se enfoca en la base orgánica y no en la presupuestaria.

En tal sentido, se desarrollan conceptos importantes que guiarán la investigación, así como, la utilidad que presentan para el estudio, dado que se identifican variables que analizan el funcionamiento de los gobiernos regionales. La técnica de investigación utilizada fue la de revisión documental y la recopilación de los datos se realizó a través de páginas web.

Finalmente, se presentan los hallazgos más relevantes, como el caso del gobierno de Valparaíso, el cual presenta resultados desfavorables respecto dos de las cinco variables aquí estudiadas.

Palabras clave: capacidad estatal, transparencia, unidades de control, estrategias regionales de desarrollo, auditorías de Contraloría.



Fecha recepción: 08-03-2025

Fecha aceptación: 29-05-2025

Strengthening the institutional capacities of regional governments in Chile through existing tools

Abstract

This research contributes to the current functioning of regional governments, as it focuses on identifying whether they have the necessary capacities to fulfil the functions assigned to them by law.

In this regard, the study does not focus on the budgetary aspect, but rather on the organizational foundations. It develops key concepts that guide the investigation and explains their relevance to the study, as variables are identified to analyse the functioning of these governments. Data collection is carried out through official websites, and document analysis.

Finally, the results are presented both in general terms and in more specific detail, highlighting the most relevant findings—such as the case of the Valparaíso regional government, which present unfavourable results about two of the five variables studied here.

Keywords: state capacity, transparency, control units, regional development strategies, audits by the Comptroller General.

Cómo citar este artículo

Vargas-Alvarado, G. (2025). Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales en Chile a través de herramientas existentes. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 120-154. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78042>

En Chile, los gobiernos regionales con elección democrática son una nueva forma de gestión, así como, los delegados presidenciales que vienen a reemplazar a los ya pasados intendentes (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile [BCN], 2021). No obstante, ambas figuras, desde su instauración con las reformas constitucionales, están envueltas en disputas respecto de la forma de gestionar los recursos o quién posee mayores atribuciones (Montecinos, 2020). Lo cual es problemático para la continuidad del proceso de descentralización que se busca instalar en el país, así como, la prevención a la corrupción que se espera obtener con instituciones más fuertes y mayor supervigilancia por parte de la ciudadanía (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España [MAEC], Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID] y Transparency International [TI], s.f.).

En tal sentido, el problema que abordará la investigación es si los gobiernos regionales cuentan con capacidades institucionales suficientes para cumplir con las funciones que encomienda la ley, dado que como se menciona, se enfrenta una nueva forma de elección, así como, nuevos actores para la representación regional. Ahora bien, los gobiernos regionales son órganos pertenecientes al Estado, que poseen recursos para financiar temas en la región, por lo que, es necesario reconocer que no trabajan por fines propios.

Dicho lo anterior, el concepto de “capacidad institucional” ha sido desarrollado por diversos autores, como Soifer (2012) quién la define como la capacidad del Estado de “prestar un conjunto limitado de servicios” (pp. 590-591), tomando esto en cuenta, señala que posee tres componentes, 1) Seguridad, 2) Administración y 3) Extracción, este último se refiere a la regulación de las actividades económicas (Soifer, 2012).

Por su parte, Cárdenas (2015) menciona que las “capacidades estatales poseen 4 categorías, 1) militares, 2) burocráticas y administrativas,

3) capacidad estatal fiscal y 4) calidad y coherencia de las instituciones políticas” (p. 62). En ese sentido, el autor se centra solo en dos capacidades, las fiscales y legales, ya que, “se vinculan con la habilidad para generar ingresos y con la calidad burocrática del Estado” (Cárdenas, 2015, p. 62), asimismo, señala que Cullen Hendrix en 2010 demuestra que la calidad burocrática y la proporción del PBI del total de los impuestos se destacan como las definiciones y las mediciones más representativas” (p. 62). Por último, Rosas (2008) define capacidad institucional como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (p. 123).

Considerando lo que desarrollan los autores, el estudio analizará diversos aspectos que presentan los gobiernos regionales, para identificar sus capacidades. La investigación abarcará las 16 regiones de Chile recopilando datos a través de sus páginas web, como la legislación y las herramientas que les brinda la legislación, considerando que cada uno posee diversidad tanto territorial como social.

La relevancia del estudio radica en que dadas las actuales contingencias en cuanto a: seguridad, migración, cambio climático, entre otros, es necesario contar con instituciones robustas que afiancen la confianza ciudadana e institucional (Irrázaval y Cruz, 2023). Asimismo, es importante proporcionar retroalimentación al nivel regional que le permita analizar el desempeño de sus atribuciones, al igual que, un análisis crítico de cómo están constituidos e incorporen juicios que les dinamicen, dado los constantes cambios en la sociedad.

Por lo expuesto, se espera contribuir de manera práctica en generar instrumentos que potencien el desarrollo institucional, desde los gobiernos regionales, así como, los diversos actores que interactúan, y así contribuir a la actual discusión sobre la política de descentralización que pretende llevar a cabo desde el gobierno central. De este modo, se genera un precedente para futuras investigaciones que permitan reforzar

la gobernanza regional y la participación de los diversos grupos de la sociedad.

En consecuencia, el objetivo general del estudio es analizar si los gobiernos regionales de Chile cuentan con capacidades institucionales suficientes para cumplir con sus funciones, a partir de los instrumentos institucionales identificados en sus sitios web. La investigación busca dar respuesta a los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar variables relevantes para el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales, según lo establecido en la ley 19.175, según la información disponible en los sitios web oficiales de los 16 gobiernos regionales de Chile; 2) caracterizar las variables identificadas, definiendo niveles de medición y su relevancia para el desempeño institucional de los gobiernos regionales; 3) analizar los resultados obtenidos, que permita indicar patrones y generar hipótesis esclarecedoras sobre las capacidades institucionales de los gobiernos regionales.

Antecedentes

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175) delega el gobierno de la región a los Delegados/as Presidenciales Regionales y Provinciales, y, los gobiernos regionales son los encargados de la administración de las regiones, es esa línea, menciona que “la administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella” (Ley 19.175, 2005, art.13). Además, la ley define las funciones que ejercerán, así como sus atribuciones y competencias, la fuente de su financiamiento y regulación. También, se presentan los principios regentes de las regiones, que son inalienables a las personas como al territorio.

Consiguientemente, explicita lo referente al Gobernador/a Regional y el Consejo Regional, así como, las divisiones específicas y las

funciones encomendadas por la ley para estas. Por último, establece los órganos desconcentrados presentes en la región, los cuales deberán colaborar con los Gobiernos Regionales (GORE's). No se mencionarán aspectos de la ley como: la transferencia de competencias, elegibilidad de gobernadores/as y consejeros/as, asociativismo regional o patrimonio, pues no tienen mayor incidencia para el estudio.

El estudio centró el análisis, inicialmente, a la incorporación de la circular No. 20 del Ministerio de Hacienda a la vida de los gobiernos regionales, dado que su emisión regula las transferencias y convenios entre lo público y privado, estableciendo mayor especificidad respecto al uso de los recursos, se presenta que: “finalidad de asegurar que los recursos a transferir sean destinados efectivamente al objetivo para el cual se van a asignar, así como su restitución en caso contrario” (Ministerio de Hacienda, 2023, Oficio Circular No. 20). Además, indica procesos y documentación obligatoria, como la antigüedad a acreditar por las instituciones y puedan recibir recursos públicos, u otras de carácter general, como la publicidad y transparencia (para más información ver Anexo 1).

Por lo anterior, la raíz del oficio viene dado por el “Caso Convenios” que tuvo lugar en 2023, lo que llevo a la creación de la Comisión Asesora Ministerial, debiendo elaborar una propuesta para tratar el conflicto. Al respecto, Lara y Luna (2023) mencionan:

“en el denominado “Caso Convenios” lo que sucedió fue que se realizaron transferencias de fondos o recursos públicos a entidades sin fines de lucro (corporaciones o fundaciones), de reciente creación, vinculadas con determinadas autoridades públicas, prescindiendo de una debida licitación o concurso público, lo que desnudó la desviación de fin al destinarse dichos recursos a propósitos distintos o desconocidos, poniendo en entredicho el virtuoso mecanismo de la colaboración público-privada para la consecución de los fines o intereses generales del Estado”. (p. 77)

Dado que el problema no sólo radica en el mal uso de los recursos públicos, la Comisión Asesora Ministerial propuso la incorporación dentro de una Ley de Transferencias la regulación de los traspasos entre lo público y privado.

El decreto 4.727 de 1957, en su art.1 respecto de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda, dispone de diversas materias en las cuales se puede intervenir, sin embargo, no se identifica alguna atribución que implique instruir a los gobiernos regionales y locales sobre cómo se puede efectuar el gasto, siguiendo lo anterior, lo único que menciona es “dictar normas o instrucciones relativas a la recaudación de las rentas públicas y su administración” (Decreto 4.727, 1957, art.1). A la luz de los antecedentes, las medidas adoptadas fueron excesivas y se excedieron en sus atribuciones, lo que fue refutado por el ministro Mario Marcel (La Prensa Austral, 2025).

En contraparte, al asumir en 2022, el gobierno de Gabriel Boric intentó promover un Estado más descentralizado, lo que se manifestó en iniciativas orientadas a permitir la participación ciudadana, generar autonomía territorial y fomentar el liderazgo de los territorios. Una de las propuestas planteadas fue el proyecto *Regiones Más Fuertes* “buscamos fortalecer la institucionalidad fiscal de los gobiernos regionales porque de esta manera contribuimos a acercar la democracia a las regiones y, por lo tanto, a las personas que las habitan” (Gobierno de Chile, 2023). No obstante, el oficio restringe el funcionamiento de los gobiernos regionales, así como, la autonomía delegada para el desarrollo de los territorios, lo que genera una contradicción.

Por añadidura, el gobierno central debe emitir la legislación a nivel nacional, que luego deberá implementarse en los territorios, dicho de otro modo, “los gobiernos regionales deben desarrollar tareas de interés general, pero es la ley determinada por el gobierno central la que configura y desarrolla los contenidos de las competencias o atribuciones regionales” (Nogueira, 2019, p. 33). Por lo que, la presencia

del Estado unitario es con fines legislativos, es decir, “se caracteriza por tener un único ordenamiento jurídico originario e independiente” (Nogueira, 2019, p. 33).

En conclusión, se generan mayores restricciones a los gobiernos en cuanto al uso de los recursos y se genera una imposición general de estas mismas, sin considerar las prácticas que posean determinadas regiones, y, se pausa el proceso de descentralización. Por consiguiente, el estudio busca identificar las capacidades con las que cuentan los GORE's, así como, sus diferencias para ofrecer una visión compleja del ordenamiento nacional.

Marco conceptual

En primer lugar, según lo que menciona González (2021) el concepto de capacidad es complejo de definir, aunque se puede aproximar a lo que se busca responder, muchos la definen de diferentes maneras, como: habilidad, aptitud, conocimiento, potencial, factor facilitador, entre otros. Asimismo, menciona que:

“es indispensable partir de la perspectiva etimológica, la cual señala que el concepto de capacidad proviene del latín *capax*, que a su vez deriva del verbo *capere* (coger, tomar, recoger); es así que, *capax* indica lo que tiene fuerte tendencia a recoger o contener en su interior, (...) referido a las personas, quien puede recoger o asumir tareas o funciones considerables debido a su predisposición, resistencia o habilidades para ellos”. (González, 2021, p. 11)

Asimismo, presenta un recorrido desde las diferentes concepciones que posee el término, y que “el estado natural de las capacidades es la posesión”, es decir, que la capacidad es aquello que posee una institución, de modo que pueda cumplir de la mejor manera posible sus funciones. En el mismo orden de cosas, menciona que Bertranou propone una clasificación de los componentes de la capacidad estatal

(González, 2021). En dicho apartado se mencionan los aspectos: vínculo actor estatal y otros actores, legitimidad del actor estatal, arreglos institucionales y la estructura burocrática, y capital de acción interorganizacional.

Ahora bien, según la Real Academia Española define institucional como: “perteneciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etc.” (Real Academia Española, s.f-a, definición 1) Del mismo modo, define institución como: “establecimiento o fundación de algo”; “cosa establecida o fundada”; “organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente” (Real Academia Española, s.f.-b, definición 1, 2 y 3).

Mientras que la capacidad institucional se define como aquello que poseen las instituciones, considerando que son un “organismo de interés público” (Real Academia Española, s.f-b, definición 3), por lo que, para el presente estudio se entenderá que los gobiernos regionales poseen capacidades institucionales a raíz de la legislación, dado que, según la Constitución, en su artículo 111°, inciso 3°, la administración de las regiones se hará en torno a una Ley Orgánica Constitucional debidamente aprobada.

Siguiendo esta línea, diversas concepciones ha tenido el término capacidades institucionales, tal es así que Rosas (2008) lo define como una “habilidad de las organizaciones” (p. 123). Asimismo, presenta que la capacidad institucional posee dos subtipos que son administrativo y político. Por el contrario, Cárdenas (2015) lo define como capacidades estatales, donde analiza y estudia la debilidad de las capacidades del Estado dentro de la región de América Latina. Del mismo modo, Soifer (2012) establece el concepto de capacidades estatales y afirma lo mismo que Cárdenas sobre la debilidad del Estado en Latinoamérica.

Dado lo mencionado, los autores desarrollan diferentes dimensiones para abordar la capacidad del Estado, por ejemplo: Cárdenas (2015) ofrece el concepto de capacidades estatales, donde presenta 4

categorías: la primera es la militar, que: “representa la habilidad del Estado para superar las acciones rebeldes que se alzan con fuerza contra su autoridad” (p. 61). La segunda es la capacidad burocrática y administrativa, la cual: “se centra en la profesionalización de la burocracia estatal y en su habilidad para brindar protección legal medida por el riesgo de confiscación o por la nacionalización forzada” (Cárdenas, 2005, p. 61). La tercera es la capacidad estatal fiscal, que es: “entendida como la habilidad para recaudar ingresos de la sociedad, que se mide mediante la proporción del PIB del total de los impuestos” (Cárdenas, 2005, p. 61). Y, por último, la cuarta es de calidad y coherencia de las instituciones políticas “que implica el grado de interferencia entre las características democráticas y no democráticas del sistema político” (Cárdenas, 2005, p. 62).

Por otro lado, Rosas (2008) desarrolla dos subtipos dentro del término que son el administrativo y político, donde desprende para el administrativo, los *recursos humanos* que concierne a todo lo referido al personal que permite el funcionamiento de la organización, con componentes que permiten el ingreso al servicio, requisitos, sistemas de pagos, entre otros. En cuanto a la *organización*, identifica que es la disponibilidad de recursos financieros para realización de tareas, así como diferentes aspectos que permiten el funcionamiento institucional ya sea en sus propósitos, responsabilidades, formas de estructurar y distribuir funciones (Rosas, 2008). De igual modo, la capacidad política, refiere al “modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública” (Rosas, 2008, p. 129).

Finalmente, Soifer (2012) se refiere a las capacidades institucionales o estatales y desglosa: la seguridad, administración y extracción. En dicho sentido, la seguridad presenta tres indicadores que son: tasa de crímenes violentos, tasa de protestas o “linchamientos” (*street*

justice) y seguridad privada per cápita. Por otro lado, referente a la administración identifica: administración censal, registro nacional de identidad y tasa de vacunación. Por último, y respecto de la extracción, presenta: impuestos directos/impuestos indirectos, impuestos per cápita directos; proporción del trabajo y población en el sector formal (Soifer, 2012). En esta línea, presenta estos indicadores de modo que abarque cuestiones importantes referentes a la “capacidad” que tengan los gobiernos locales, regionales o el nacional, de igual modo, y como bien menciona es necesario “separar la habilidad de administrar de los servicios en sí mismos” (Soifer, 2012, p. 591)

Según lo expuesto por González, Cárdenas, Rosas y Soifer, se agrupan las dimensiones (Tabla 1), de modo que se clasifiquen las variables a estudiar en función de lo presentado.

Tabla 1. Dimensiones agrupadas

Rosas	Cárdenas	Soifer
Administrativo	Militar	Seguridad
Político	Burocrática y administrativa	Administración
	Fiscal	Extracción
	Calidad y Coherencia IP	

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores revisados.

Conceptualización

Dado lo anterior, se desprenden dos grandes variables: administrativo y de seguridad. Para el primer caso, el estudio se centrará en aquello interno con lo que deben trabajar los gobiernos (capacidades internas). Por otro lado, referente a la segunda dimensión se consideran dos variables que se encuentran reguladas por ley, lo cual implica que si se contraviene el cumplimiento de ellas se está perjudicando la seguridad del Estado, esto último es una hipótesis.

Tabla 2. Agrupación de variables por dimensión

Capacidad Administrativa	Capacidad de Seguridad
Unidades de Control	Transparencia
Estrategias regionales de desarrollo	Denuncias CGR
Códigos de ética	

Fuente: Elaboración propia.

Transparencia

La Ley n° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública define Transparencia como: “consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración” (Ley 20.285, 2008, art. 4°, inciso 2°).

Para medir la transparencia, se utilizará la metodología *Transparency-index* creado por el “*European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*” (ERCAS) que se aplica a los países, que consiste en 20 preguntas con el objetivo de analizar la calidad de la transparencia, se establecieron dos tipos de medición: *de facto* y *de jure*. La primera, evalúa las páginas web de los países respondiendo a las 14 preguntas. La segunda, refiere a legislación sobre transparencia, para verificar si los países la poseen.

En consecuencia, se determinó que no es pertinente para el estudio medir el tipo *de jure*, ya que el país cuenta con legislación sobre transparencia (Ley 20.285). Respecto de la medición *de facto*, se identifican las preguntas pertinentes y se adecuan al contexto nacional-regional (para mayor información ver Anexo 1).

Unidades De Control

La Ley 19.175, en su artículo 68 define las Unidades de Control como “oficina que realizará la auditoría operativa interna del gobierno

regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria” (Ley 19.175, 2005, art. 68, inc.1). De igual modo, según el mismo artículo en el párrafo 4º, establece que:

“El gobierno regional contará con una unidad de control, la que realizará la auditoría operativa interna del gobierno regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria. La unidad de control emitirá informes trimestrales acerca del estado de avance del ejercicio presupuestario del gobierno regional, sobre el flujo de gastos comprometidos para el año presupuestario en curso y ejercicios presupuestarios posteriores, y respecto de los motivos por los cuales no fueron adjudicadas licitaciones públicas”. (Ley 19.175, 2005, art. 68)

Códigos De Ética

El código de ética tiene una finalidad práctica, debiendo ser un documento familiar y conocido por todos los y las integrantes de la institución, lo que establece el desafío de que sea de fácil lectura y comprensión. Por ende, ha de ser escrito en lenguaje claro, directo e ilustrado con ejemplos de las actividades cotidianas del servicio en cuestión (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013).

Estrategia De Desarrollo Regional (ERD)

Es el principal instrumento estratégico de alineamiento de proyectos de inversión regional (Salamanca, 2023). Es una herramienta de suma importancia pues, va guiando los esfuerzos de los gobiernos regionales, estableciendo límites como lineamientos para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible. Asimismo,

las ERD es el instrumento rector del sistema regional de planificación y puede definirse como la carta de navegación de la

región. Como tal, buscará orientar las decisiones del mundo privado, registrará las decisiones que tome el Gobierno Regional y su Consejo e incidirá en la gestión de los servicios públicos presentes en el territorio regional, en pro del desarrollo de la región y, por ende, de sus habitantes. (Gobierno Regional de Los Ríos, 2023, p. 4)

Por lo tanto, surge la necesidad de poder evaluar el cumplimiento de sus objetivos, así como, una forma de presentar a la comunidad los desafíos y la continuidad de los procesos ya sea de mejoramiento, reconstrucción u otros.

Denuncias e Irregularidades Detectadas Por Contraloría

La Contraloría General de la República es un órgano fiscalizador, el cual vela por el buen uso de los recursos públicos. Según la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 98° define sus funciones:

Ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva. (Constitución Política de la República de Chile, 2005, art. 98°).

En la práctica, realiza auditorías recurrentemente; por ello, se utiliza la efectuada el 2023, dado que a la fecha de realizada la investigación ese era el informe más reciente.

Marco metodológico

La presente investigación de tipo cualitativo buscó revisar características de la administración general del gobierno regional, además del funcionamiento desde el funcionario o funcionaria. Se realizó un análisis documental de la legislación, informes elaborados por Contraloría y la incorporación de códigos de conducta.

Es exploratorio, debido a que la literatura presenta un leve déficit en cuanto a la exploración del funcionamiento de los gobiernos regionales, se presentan trabajos que abordan la descentralización como base de capacidad institucional, pero, es insuficiente hablar sólo desde el proceso de descentralización y es descriptivo dado que se espera detallar las características actuales de los gobiernos regionales.

La unidad de análisis fueron los 16 gobiernos regionales de Chile, en ese sentido, el estudio se centró en identificar aquello que fortalece o podría fortalecer a la institución y su capacidad de acción frente a las múltiples tareas que debe cumplir

Se utilizaron dos mecanismos de recolección de datos: 1) revisión documental de normativa, estrategias de desarrollo, informes de auditoría, códigos de ética, 2) análisis internacional de medición de transparencia como referencia.

La elección de las variables fue intencionada, ya que, respecto de “Transparencia” la legislación chilena señala el derecho de las personas a acceder a la información que está declarada en la Ley N°20.285. Por otro lado, en cuanto a las “unidades de control” realizan la “auditoría operativa” de la organización. En cuanto a los “códigos de ética” son instrumentos prácticos para el uso de los funcionarios; en contraparte, respecto de las “estrategias de desarrollo regional” y se analizan por su importancia en cuanto a inversión y desarrollo. Por último, “denuncias e irregularidades encontradas por Contraloría” dado que es el órgano fiscalizador a nivel nacional del uso de los recursos públicos.

Respecto del tratamiento de los datos, el estudio fue dividido en cinco categorías, estableciendo para cada una, su medición en base a una nota respecto de lo que deberían tener versus lo que en realidad poseen.

Por último, respecto de consideraciones éticas, no se utilizaron consentimientos informados dado que solo se utilizó información pública.

Diseño de investigación

La investigación es no experimental, transeccional exploratorio y cualitativo, el estudio se realizó en el año 2024, entre los meses de septiembre a diciembre en que se recabó información cualitativa para hacer los análisis requeridos. El estudio presenta limitaciones, entre las cuales se encuentra el tiempo de ejecución del estudio, los recursos monetarios y humanos, por ello, algunas variables están presentes de modo superficial.

Resultados

Transparencia

La Tabla 3, presenta las preguntas elaboradas por el ERCAS para medir la transparencia. En tal sentido, se pueden visualizar solo 9 preguntas de las 14 que se presentaban para la medición de facto, ya que se estimó que algunas no se adecuaban al contexto (para visualizar el cuestionario elaborado por el ERCAS, revisar Anexo 1).

Tabla 3. Cuestionario de Transparency Index elaborado por el ERCAS

Nº	Pregunta	A	B	C
1	¿Están publicados los gastos públicos pasados en línea? Para este caso se mide de la siguiente manera:	Reporte del último gasto del año fiscal publicado en línea con detalles (para este caso se le pone de nota 1)	Reporte del último gasto del año fiscal es accesible en línea con detalles limitados (si se presenta esto, se le califica con nota 0,5)	No disponible en línea o información muy genérica (se les califica con 0)
2	¿Están actualmente publicados los gastos en línea?	Los datos están disponibles a través de un sistema de seguimiento en línea con gastos detallados (si presentan esto tienen nota 1)	Los datos están disponibles a través de un sistema de seguimiento en línea que no está detallado o a través de informes de ejecución presupuestaria bastante detallados (si presenta esto es calificado con 0,5)	No está disponible en línea o es muy genérico (sólo datos agregados) (si tiene esto se le califica con 0)
3	¿Existe un portal centralizado de compras públicas donde se publican tanto las licitaciones como las adjudicaciones de contratos?	Se publican convocatorias de licitación y avisos de adjudicación (1)	Solo publican convocatorias de licitación o avisos de adjudicación (0,5)	No existe un portal o la información publicada es mínima (0)
4	¿Están los reportes trimestrales de la Unidad de Control publicados en línea?	Los reportes trimestrales están disponibles en línea con información detallada en resultados individuales de auditoría (1) (casos donde los reportes no están comprehensivos, pero todos los reportes individuales son fácilmente accesibles son otorgados, 1 punto también)	Los reportes anuales tienen información en auditorías seleccionadas (0,5)	No están disponibles en línea (actualizados) (0)
5	Están las actas y certificados de los Consejos Regionales publicados en línea	Todas las actas y certificados del Consejo están disponibles en línea	No toda la información es publica, casos políticamente sensibles no están disponibles (0,5)	No están disponibles en línea (0)

6	¿Las declaraciones financieras de los funcionarios están disponibles públicamente en línea?	Disponible para todos los funcionarios obligados a declarar (1)	Disponible solo para parte de los funcionarios que están obligados a declarar (0.5)	No disponible en línea (o solo por petición) (0)
7	¿Están las declaraciones sobre conflicto de intereses de los funcionarios disponibles públicamente en línea?	Disponible solo para funcionarios que están obligados a declarar (1)	Disponible solo para parte de los funcionarios que están obligados a declarar (0.5)	No disponible en línea (o solo por petición) (0)
8	¿Están las concesiones de minería públicamente en línea? (para las regiones que aplique)	La información en concesiones de minería/licencias/títulos está completamente disponible (1)	Información de concesiones de minería licencias/títulos están parcialmente disponibles o el acceso es pagado (0.5)	No está disponible en línea (0)
9	¿Hay un boletín en línea o un portal del gobierno donde se publican todas las legislaciones oficiales para que todo el mundo acceda?	a. Sí (1)	b. Sí, pero el acceso es pagado o la información está solo parcialmente disponible (0.5)	No (0)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Transparency index*.

A continuación, se presenta el cuestionario aplicado a las 16 regiones. En tal sentido, la medición consta de tres tipos de puntos: 1 punto = óptimo; 0,5 = resultado parcial; 0 = no óptimo. El total óptimo es de 9 puntos.

Tabla 4. Resultados por región y total obtenido

Región	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Arica y Parinacota	1	1	1	0,5	1	1	1	0	1	7,5
Tarapacá	1	1	1	1	1	1	1	0	1	8
Antofagasta	1	0	1	0,5	1	0	1	0	1	5,5
Atacama	1	1	1	0,5	1	1	1	0,5	1	8
Coquimbo	0,5	0,5	1	0,5	1	1	1	0	1	6,5
Valparaíso	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7
Metropolitana	1	1	1	0,5	1	1	1	0	1	7,5
O'Higgins	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7
Maule	1	1	1	1	1	1	1	0	1	8
Ñuble	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7
Biobío	1	1	1	0	0	1	1	0	1	6
Araucanía	0	0	1	0	1	1	1	0	1	5
Los Ríos	1	1	1	1	1	1	1	0	1	8
Los Lagos	1	1	1	1	1	1	1	0	1	8
Aysén	1	1	1	1	1	1	1	0	1	8
Magallanes	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7

Fuente: Elaboración propia.

Del total, solo seis regiones cuentan con un puntaje de 8: Tarapacá, Atacama, Maule, Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Estas regiones no cuentan con concesiones de minería, lo cual, podría ser una herramienta que se podría agregar a la gestión regional.

Unidades de Control

La Tabla 5 muestra la constitución de las unidades, así como, la cantidad de informes con los que cuentan, para esto último el resultado óptimo esperado es que desde que se asume la nueva forma de gobierno hasta el momento de aplicada la revisión, cuenten con 16 informes anuales, sin embargo, se establece un criterio de omisión y flexibilidad para el año 2021, dado que es probable que para el primer trimestre aún no contarán con unidad de control, debido a la nueva forma de gobierno. Lo que implicó adaptar la máxima calificación que pueden obtener (5 puntos).

Tabla 5. Constitución unidad de control e informes por región

Región	Unidad de Control	Implementación	Informes
Arica y Parinacota	Sí	Implementado	Sí
Tarapacá	Sí	Implementado (con observaciones) ¹	Sí
Antofagasta	Sí	Implementado	Sí
Atacama	Según organigrama sí tiene (pero no tiene informes) ²	Implementado (con observaciones) ³	No
Coquimbo	Sí	Implementado	Sí
Valparaíso	Sí	Implementado ⁴	No
Metropolitana	Sí	Implementado	Sí
O'Higgins	Sí	Aparece en organigrama (observaciones) ⁵	No
Maule	Sí	Implementado	Sí (ver observaciones) ⁶
Ñuble	Sí	Implementado (ver observaciones) ⁷	No
Biobío	Sí	Implementado (ver observaciones) ⁸	No
Araucanía	No	No hay unidad de control ⁹	No

1 Los informes se encuentran en la sección referida a los consejeros, no aparece el nombre del jefe de la unidad de control y los informes no tienen firma.

2 Se actualizó al 17-10, ingresando informes para los años 2023 y 2024.

3 No tiene informes en página web. La única forma de verificar su gestión presupuestaria es consultando Transparencia Activa en la sección de auditorías, en ejecución presupuestaria la cual redirige al sitio web de la DIPRES.

4 Según organigrama tiene una unidad de control, sin embargo, en su página web no aparece ningún mecanismo que aluda a aquella institución.

5 Según organigrama, sí posee unidad de control, no obstante, no se encuentra en la página el enlace para consultar sobre sus informes trimestrales. Asimismo, posee informes de ejecución presupuestaria e informes de presupuesto de la DIPRES, sin embargo, no se encuentran los informes trimestrales.

6 Forma de emitir: explica aquellas subunidades a su cargo como lo son: avance subunidad de auditoría interna, avance del ejercicio presupuestario, visación de resoluciones que dicta el servicio, según resolución exenta n° 2.645, de fecha 31 de agosto de 2020, licitaciones no adjudicadas, reclamaciones de terceros. Además, presenta informe de control de gestión institucional.

7 Para corroborar que posee unidad de control es necesario buscar en transparencia, de igual forma, no aparece en su página la pestaña que indique la unidad y no hay informes.

8 Según organigrama se identifica unidad de control, sin embargo, no aparece de fácil acceso en la página web del gobierno. Por otro lado, posee informes de ejecución presupuestaria pero que aparecen en la página de transparencia.

9 Poseen, según organigrama, un departamento de auditoría interna, lo cual no es específicamente una unidad de control como lo que dicta la ley.

Los Ríos	Sí	Implementado	Si
Los Lagos	Sí	Implementado	Sí (ver observaciones) ¹⁰
Aysén	Sí	Implementado	Si
Magallanes	Sí	No implementado (en proceso)	No

Fuente: Elaboración propia.¹⁰

Para calificar si cuentan o no con Unidad de Control se establece en la Tabla 6 la forma de medición.

Tabla 6. Clasificación si poseen o no Unidad de control y ponderación por informes.

1 = no tiene, no aparece en organigrama		2 = no implementado, aparece en organigrama, pero no se encuentra accesible en la página web, no está		3 = en ejecución, aquellos que sí aparece en la página, de manera accesible y clara	
1 = 0 informes	2 = 1 informe	3 = 2 informes	4 = 3 informes	5 = 4 informes	

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 7 pondera a las regiones según el número de informes que poseen en su página web y la constitución de su unidad de control.

Tabla 7. Ponderación regiones según número de informes y constitución unidad de control

Región	Unidad de Control	Cantidad de informes en página				Promedio (año1+año2+año3+año4) / 4
		2021	2022	2023	2024	
Arica y Parinacota	3	1	1	4	1	1,75
Tarapacá	3	5	5	5	3	4,5
Antofagasta	3	1	1	5	2	2,25
Atacama	2	1	1	1	1	1
Coquimbo	3	5	5	3	2	3,75
Valparaíso	2	1	1	1	1	1
Metropolitana	3	1	1	5	2	2,25
O'Higgins	2	1	1	1	1	1
Maule	3	5	5	5	2	4,25
Ñuble	2	1	1	1	1	1
Biobío	3	1	5	5	4	3,75
Araucanía	1	1	1	1	1	1

¹⁰ Al momento de la revisión de la página web, aparecían los informes, sin embargo, al revisar a la fecha los informes, aparecen en formato no accesible, pues, están en formato RAR.

Los Ríos	3	5	5	5	3	4,5
Los Lagos	3				2	2
Aysén	3	1	1	5	3	2,5
Magallanes	2	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados sistematizados.

Al momento de realizar la investigación aún no cerraba el año, por consiguiente, ninguna región obtuvo la puntuación de 5¹¹, sin embargo, se dejó la puntuación máxima en 4,5. En tal sentido, las regiones con este puntaje son: Tarapacá y Los Ríos. Asimismo, la región del Maule obtuvo un 4, 25 de puntaje, lo que deja solo tres regiones con una Unidad de Control activa.

Códigos de Ética

La Tabla 7 muestra que todas las regiones cuentan con códigos de ética, no obstante, no se realizó un análisis detallado a los mismos pues implicaba tiempo para poder revisar cada código de los gobiernos por lo que, el estudio presenta esta limitación importante, que probablemente podría suscitar mayores análisis dentro del mismo.

Tabla 8. Regiones que cuentan con código de ética

Región	Cuenta o no con código
Arica y Parinacota	Sí
Tarapacá	Sí
Antofagasta	Sí
Atacama	Sí
Coquimbo	Sí
Valparaíso	Sí
Metropolitana	Sí
O'Higgins	Sí
Maule	Sí
Ñuble	Sí
Biobío	Sí
Araucanía	Sí

11

Los Ríos	Sí
Los Lagos	Sí
Aysén	Sí
Magallanes	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta y recolección de los códigos a los gobiernos regionales.

Estrategia de Desarrollo Regional

Respecto de esta variable, se analiza si poseen estrategia y el grado de vigencia que posean, como se presenta en la Tabla 9 con la identificación de su respectiva región, sin embargo, se identifica que, si bien en algunas regiones se encuentra de forma accesible el documento, ello no implica que haya información del grado de cumplimiento de esta, es decir, en las páginas web de estas instituciones de modo que permita su fácil acceso e instrumentalización para la toma de decisiones.

Tabla 9. Estrategia Regional de Desarrollo y estado de la ERD

Región	Estrategia Regional de Desarrollo	Estado ERD
Arica y Parinacota	Sí	Vigente (2017-2030)
Tarapacá	Sí	Vigente (2023-2033)
Antofagasta	Sí	No vigente (2009-2020)
Atacama	Sí	Vigente (2024-2034)
Coquimbo	Sí	Vigente (2024-2030)
Valparaíso	Sí	No vigente (2012-2020)
Metropolitana	Sí	Vigente (2024-2035)
O'Higgins	Sí	No vigente (2011-2020) en proceso de actualización
Maule	Sí	Vigente (2022-2042)
Ñuble	Sí	Vigente (2020-2030)
Biobío	Sí	Vigente (2015-2030)
Araucanía	Sí	No vigente (2012 – 2022)
Los Ríos	Sí	Vigente (2023-2037)
Los Lagos	Sí	Vigente (2022-2030)
Aysén	Sí	Vigente (2010-2030)
Magallanes	Sí	Vigente (2023-2030)

Fuente: Elaboración propia a partir de recolección de revisión a las estrategias regionales de desarrollo.

Informe de Contraloría General de la República

La Tabla 10 muestra la agrupación de seis irregularidades definidas por Contraloría.

Tabla 10. Agrupación e identificación de irregularidades

Irregularidades encontradas por Contraloría	1. Ausencia de fundamentos que justifiquen la asignación directa de proyectos.
	2. Falta de antecedentes que permitan una asociación entre los fondos transferidos a las entidades privadas, el detalle de las prestaciones realizadas, las especificaciones técnicas de las mismas, sus tiempos de ejecución o costos involucrados.
	3. Falta de concordancia entre el objeto de creación de la fundación y las actividades convenidas, y además, falta de experiencia en las iniciativas encomendadas.
	4. Irregularidades asociadas a las rendiciones de gastos.
	5. Ausencia de cauciones para el cumplimiento de los convenios de transferencia de recursos.
	6. Falta al deber de abstención y eventual vulneración al principio de probidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de informe realizado por la División de Fiscalización de Contraloría General de la República del 2023 (CGR,2024).

En la Tabla 11 aparecen las irregularidades con numeración. De igual manera, se presentan los GORES que incurrn en estas acciones.

Tabla 11. Gobiernos regionales con denuncias o irregularidades

Irregularidades	Cantidad GORES	Gobiernos Regionales
1	4	Valparaíso Atacama O'Higgins Antofagasta
2	7	Antofagasta Valparaíso Atacama Metropolitano Del Maule Del Biobío La Araucanía
3	3	Atacama Del Maule La Araucanía
4	4	Valparaíso Metropolitano Ñuble Arica y Parinacota
5	2	Antofagasta Atacama
6	5	Antofagasta Del Maule Biobío Ñuble La Araucanía

Fuente: Elaboración propia a partir de informe realizado por la División de Fiscalización de Contraloría General de la República del 2023 (CGR,2024).

Como se puede apreciar en la tabla, siete gobiernos regionales incurren en la falta 2 denominada: “falta de antecedentes que permitan una asociación entre los fondos transferidos a las entidades privadas, el detalle de las prestaciones realizadas, las especificaciones técnicas de las mismas, sus tiempos de ejecución o costos involucrados.” Y, cinco gobiernos incurren en la irregularidad 6: “falta al deber de abstención y eventual vulneración del principio de probidad”.

Discusión

Según lo planteado por González (2021) poseer capacidades no es lo mismo que el desempeño, y, como se ha revisado a lo largo de la investigación, poseer no es lo mismo que ello sea de utilidad o que implique su uso. En ese sentido, poseer códigos de ética y estrategias de desarrollo no implica que se utilicen, es así que, surgió el cuestionamiento: ¿cómo evalúan los gobiernos el cumplimiento y guía de estos códigos con los objetivos institucionales? Por ese motivo, una hipótesis posible es que los Programas de Mejoramiento de la Gestión poseen parámetros que involucran a los/las funcionarios/as con la pertenencia a la institución. Por último, se reconoce que el estudio se limitó a conocer si contaban con estos o no, sin consultar el uso de los mismos, lo cual puede ser de utilidad para futuras investigaciones que sustenten o nieguen la hipótesis planteada.

En contraparte, se plantea la hipótesis de si el contar con unidades de control robustas y bien implementadas podría ayudar a mitigar el uso de los recursos por parte de los gobiernos regionales. En esa línea, el estudio identifica que la Región de Valparaíso cuenta con una calificación preocupante, ya que posee un bajo grado de implementación en su unidad de control y está presente en cinco incumplimientos detectados por la CGR¹². Vale mencionar que, Abauad y Maiz (2024) realizaron un estudio enfocado en este gobierno regional que invita a analizar las actuales políticas públicas que permiten el uso de los recursos de manera efectiva, en esa línea, mencionan que:

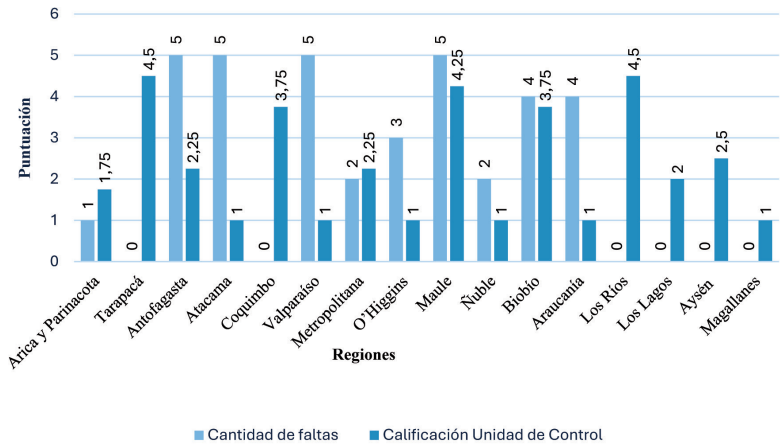
el estudio revela que las inconsistencias en los datos entre organismos públicos (como DIPRES y gobiernos regionales), los criterios de asignación de fondos desactualizados desde 2009, y la falta de incentivos claros limitan una descentralización fiscal

12 Revisar anexos 2 y 3

efectiva en los gobiernos regionales. (Abuauad y Maiz, 2024, p. 47)

Lo que, si bien no es el enfoque de este estudio, sí demuestra las dificultades que atraviesa ese gobierno. Por lo mismo, la Figura 1 muestra lo mencionado:

Figura 1. Coincidencia entre número de faltas y calificación unidad de control



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recopilados.

Continuando con lo presentado por el gráfico, se visualizan regiones con resultados óptimos, respecto de las unidades de control y de las denuncias e irregularidades detectadas por la Contraloría, entonces, se puede hipotetizar que podría haber una correlación entre la constitución de las unidades y las faltas halladas por el órgano fiscalizador.

Respecto a Transparencia, si bien se adecuó el cuestionario a la realidad regional se identificó una posible herramienta a instalar dentro de las regiones que lo posean y son las concesiones de minería, lo cual ayudaría en una mejor consulta a través de transparencia sobre el destino de estos recursos.

En cuanto a las Estrategias Regionales de Desarrollo, se consideran varias limitaciones, así como, potencialidades que no se tomaron en cuenta como, analizar cada una de las estrategias identificando sus principales lineamientos a modo de caracterización de las regiones. Por el contrario, surge a modo de hipótesis, si el desarrollar un instrumento de nivel de cumplimiento presente en la página web de los gobiernos permitiría una mayor vigilancia por parte de la ciudadanía.

Finalmente, transparencia y las denuncias efectuadas por la CGR se erigen sobre la capacidad de seguridad pues, dado que el Estado utiliza fondos públicos y el mal uso de ellos contraviene el interés general, se está frente a una forma de perjuicio para la ciudadanía ocasionada por los funcionarios y organizaciones públicas.

Conclusiones

Se concluye que hay gobiernos regionales que tienen problemas, pero, no es posible esperar que funcionen óptimamente si se aplican restricciones generalizadas, sin conocer su estatus de funcionamiento y la estructura interna que poseen.

Es importante analizar lo existente dentro de las instituciones de modo que se pueda cambiar sin generar un uso elevado de recursos, puesto que, como se pudo apreciar parte de las variables estudiadas tienen potencialidades para establecer una medición y seguimiento, lo que permite aumentar la eficiencia y efectividad tanto de las políticas públicas, como del funcionamiento interno de la organización.

Cabe mencionar que, el artículo 3°, inciso 3 de la Constitución Política de la República de Chile establece que: “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (2005, art.3) , el gobierno central, los gobiernos regionales y municipalidades deben propender al desarrollo de los ciudadanos y el territorio, por lo que, es necesario un trabajo coordinado para el funcionamiento estatal e identificar futuras herramientas que permita tomar decisiones en base a resultados empíricos, con capacidad de adaptabilidad.

Finalmente, se espera que estos instrumentos ayuden en lo referente a la corrupción, que si bien no es tema fundamental del estudio puede contribuir en mayor o menor medida a la mitigación de ello.

Bibliografía

- Abuauad, C. y Maiz, P. (2024).** *Descentralización fiscal y desarrollo regional. Propuestas desde el análisis del Gobierno Regional de Valparaíso*. Fundación Piensa.
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. (2021).** *Elección democrática de gobernadores regionales*. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales>
- Cárdenas, M. (2015).** Capacidad estatal en América Latina. Capacidades Estatales: 10 textos fundamentales. *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* (pp. 59-106). Corporación Andina de Fomento.
- Constitución Política de la República de Chile [C.P.]. (2005).** Decreto 100. (Chile) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Contraloría General de la República. (2024).** *Principales resultados de auditorías 2023. Informes despachados entre el 1 de mayo de 2023 y el 31 de marzo de 2024*. División de Fiscalización. <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2525603/REPORTE+AUD.+2024.pdf/beced-be5-57d3-5b21-4cf2-46f1dfla99db>
- Decreto 4.727 de 1957.** *Aprueba el Reglamento Orgánico de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda*. 28 de junio de 1957. D.o. No. 23.779.
- Gobierno de Chile. (27 de abril 2023).** *Regiones Más Fuertes: presidente Boric anuncia proyecto de ley para la Descentralización del país*. <https://www.gob.cl/noticias/fortalecimiento-regional-regiones-mas-fuertes-proyecto-ley-presentacion-presidente-boric-autonomia-regional/>
- Gobierno Regional de Los Ríos. (2023).** *Actualización Estrategia Regional de Desarrollo 2023-2037. Documento de Aprobación Consejo Regional de Los Ríos*. <https://comunidadcreativalosrios.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/2023.02.03-erd-documento-de-aprobacion-core-03.02.23-para-distribucion.pdf>
- González, H. (2021).** Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios sociales*, 21, 9-43.
- Irrázaval, I. y Cruz, F. (2023).** Confianza institucional en Chile: un desafío para el desarrollo. *Humanidades y Ciencias Sociales*, 682, 3-8.
- La Prensa Austral. (6 de mayo de 2025).** *Marcel llamó a reactivar debate del proyecto de "regiones más fuertes"*. <https://laprensaaustral.cl/2025/05/06/marcel-llamo-a-reactivar-debate-del-proyecto-de-regiones-mas-fuertes/>
- Lara, J.L. y Luna, M.J. (2023).** El llamado "Caso Convenios" en Chile: Consecuencias, lecciones y desafíos para el traspaso de fondos públicos a privados. *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, 63, 76-89.
- Ley N° 20.285 de 2008.** Sobre acceso a la información pública. 20 de agosto de 2008. D.O. No. 39.142. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Ley N°19.175 de 2005** [con fuerza de ley]. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. 8 de noviembre de 2005. D.O. No. 38.306. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=243771>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Transparency International (s.f.).** *Una mirada general para una ciudadanía activa en Latinoamérica y el Caribe*. <https://encuentroauditoriasocial.aecidscz.com/storage/Una-mirada-general-para-una-ciudadania-activa-en-Latinoamerica-y-el-Caribe.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (11 de agosto de 2023).** *Oficio Circular N°20 de 2023: Reitera y complementa instrucciones respecto de convenios celebrados para transferencias corrientes y de capital*. https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-314991_doc.pdf
- Montecinos, E. (2020).** Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en

las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política*, 40(3), 567-587.

Nogueira, H. (2019). *El Estado unitario – descentralizado: el nuevo modelo y su necesario perfeccionamiento*. En H. Von Baer y N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial colaborativo: descentralización poder, competencias y recursos* (pp. 31-56). Ediciones UFRO y Konrad Adenauer Stiftung.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Manual para la elaboración de un código de ética*. https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_cl_Secretaria_ane3.pdf

Real Academia Española. (s.f.-a). *Institución*. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado en 09 de junio de 2025, de <https://dle.rae.es/instituci%C3%B3n>

Real Academia Española. (s.f.-b). *Institucional*. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado en 09 de junio de 2025, de <https://dle.rae.es/institucional>

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.

Salamanca, J. (2023). Las Estrategias de Desarrollo Regional desde la percepción de actores regionales. *Polis. Revista Latinoamericana*, 22(64), 299-344.

Soifer, H. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 585-598.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario transparencia

Q1	¿Se publican en línea los gastos públicos pasados? (1 punto)
Q2	¿Se publican en línea los gastos públicos actuales? (1 punto)
Q3	¿Existe un portal centralizado de contrataciones públicas donde se publiquen tanto las licitaciones como las adjudicaciones de contratos? (1 punto)
Q4	¿Existe un catastro de tierras en línea donde se revela la propiedad de las propiedades? (1 punto)
Q5	¿Existe un registro mercantil donde se publiquen los accionistas y principales datos de las empresas? (1 punto)
Q6	¿Se publica el informe anual del Tribunal Superior de Cuentas? (1 punto)
Q7	¿Los horarios de las audiencias de la Corte Suprema son públicos y accesibles en línea? (1 punto)
Q8	¿Se publican en línea las sentencias de la Corte Suprema? (1 punto)
Q9	¿Las declaraciones financieras de los funcionarios están disponibles públicamente en línea? (1 punto)
Q10	¿Las revelaciones de conflictos de intereses de los funcionarios están disponibles públicamente en línea? (1 punto)
Q11	¿Se publican las asignaciones de fondos de los donantes entrantes y salientes? (1 punto)
Q12	¿Las concesiones mineras se publican? (1 punto)
Q13	¿Se publican públicamente los permisos de construcción en la capital del país? (1 punto)
Q14	¿Existe un boletín informativo en línea o un portal gubernamental que publique toda la legislación oficial para que todos puedan acceder a ella? (1 punto)

Anexo 2. Otro incumplimientos y fiscalizaciones

Región	Incumplimiento
GORE Antofagasta	Transferencias de recursos por parte del GORE a una fundación, que no estaban registradas en el sitio web de colaboradores del Estado y municipalidades, del Ministerio de Hacienda, por la suma de \$460.000.000 (Informe N° 685, de 2023).
GORE Atacama	El GORE exige solo una cotización a las instituciones sin fines de lucro que presentan proyectos a ser financiados mediante asignación directa del subtítulo 24, comprobándose que el proyecto “Celebración cultural del día de Atacama”, contenía cotizaciones de empresas relacionadas con los directores de la mencionada fundación, por un total de \$38.913.000 (Informe N° 674, de 2023). Sitio web https://www.registros19862.cl .

GORE Valparaíso	<p>El GORE realizó una capacitación e inducción dirigida a 14 organizaciones privadas sin fines de lucro y universidades privadas, cuyo objetivo fue socializar la opción de postular al financiamiento a través de transferencias con cargo al subtítulo 33, enviando a los representantes de esas instituciones privadas los documentos que aquellas debían completar para formalizar la postulación de sus iniciativas, sin que se adviertan los fundamentos que tuvo en vista para invitar a esas organizaciones y no otras. Además, el convenio para la ejecución del proyecto “1a Residencia de Muralismo con Intercambio Cultural La Calera-Rossengård, Suecia”, que alcanza \$25.000.000, también contempló un aporte de la Municipalidad de La Calera, por \$5.000.000, sin precisar en qué se utilizarían esos recursos. Por otra parte, se advirtió que la fundación adjuntó a la subvención de la Municipalidad de La Calera una cotización que incluye ítems que también serían financiados con los recursos del GORE (Informe N° 691, de 2023).</p>
GORE O'Higgins	<p>Falta de trazabilidad de los proyectos a los cuales se les han asignado recursos de forma directa por parte del GORE, ya que dicha entidad no mantiene un sistema informático en el cual se administren todos los proyectos y las actividades relacionadas a su desarrollo, documentación de respaldo, u otros, los que son almacenados en carpetas físicas sin que se deje constancia de la fecha de recepción de las rendiciones y el envío a revisión de los antecedentes. Además, para 3 proyectos, en sus respectivos convenios se detectó la omisión de la cláusula sobre la obligación de la entidad ejecutora de reintegrar los recursos transferidos en caso de existir fondos no utilizados, no rendidos u objetados (Informe N° 677, de 2023).</p>
GORE el Maule	<p>Del formulario de postulación presentado por una fundación, se constató que, en el apartado de descripción de beneficiarios, se señaló que “Se definirá con contraparte GORE Maule”, situación que no se ajusta a lo dispuesto en el instructivo interno del GORE sobre postulación de iniciativas, sin que conste en los antecedentes examinados la individualización de ellos. Misma situación concurre respecto de la iniciativa presentada por otra fundación, en la que establece que estos corresponden a 244 agricultores, los cuales no fueron acreditados por el INDAP (Informe N° 705, de 2023).</p>
GORE La Araucanía	<p>Se detectó que una iniciativa de inversión se separó en 4 convenios, todos suscritos con la misma fundación, aun cuando corresponden a programas de iguales características, en las comunas de Nueva Imperial, Pitruquén, Villarrica y Loncoche, por \$271.953.000, monto que se repite en cada uno de los convenios, y que al sumarlos implicaba el trámite de toma de razón. El GORE dispuso el término anticipado de los convenios suscritos con 2 fundaciones, sin embargo, no se advierte que se hayan adoptado las medidas contractuales previstas en la oportunidad debida, considerando los incumplimientos advertidos y la data de su ocurrencia, específicamente en relación con la falta de presentación mensual de los informes técnicos de avance de conformidad con la planificación contemplada en la carta Gantt (Informe N° 684, de 2023).</p>

GORE el Maule	En la investigación respecto del convenio de transferencia de recursos suscrito entre el Gobierno Regional del Maule y el Instituto Forestal, se constató la contratación de una profesional, lo cual no se encuentra circunscrito a la naturaleza y objetivos del proyecto, además, el GORE aceptó las rendiciones de cuenta, sin que los informes presentados por la aludida profesional hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el contrato suscrito con el Instituto, por \$8.500.000 (Informe N° 190, de 2023).
GORE del Biobío	En una auditoría al pago de dietas, viáticos y reembolsos efectuados a los consejeros regionales en el marco del cumplimiento de su labor, se verificó el pago de viáticos y reembolso de gastos en combustibles, pasajes, peajes y estacionamiento, por diversas rendiciones presentadas por los consejeros, por la suma de \$2.080.749; sin que se acredite, para las localidades y fechas allí consignadas, la realización de sesiones o comisiones, o la existencia de un mandato autorizado por el Consejo Regional, así como tampoco, el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestaria que exige la normativa. Además, se comprobó, respecto de consejeros regionales que a su vez presentan la calidad de funcionarios públicos, algunos incumplimientos de la obligación de compensar el horario no trabajado, como asimismo la ausencia de descuentos de sus remuneraciones por el valor equivalente al tiempo no recuperado (Informe Final N° 221, de 2023).

Anexo 3. Otro incumplimientos y fiscalizaciones

Región	Incumplimiento
GORE Antofagasta	Transferencias de recursos por parte del GORE a una fundación, que no estaban registradas en el sitio web de colaboradores del Estado y municipalidades, del Ministerio de Hacienda, por la suma de \$460.000.000 (Informe N° 685, de 2023).
GORE Atacama	El GORE exige solo una cotización a las instituciones sin fines de lucro que presentan proyectos a ser financiados mediante asignación directa del subtítulo 24, comprobándose que el proyecto “Celebración cultural del día de Atacama”, contenía cotizaciones de empresas relacionadas con los directores de la mencionada fundación, por un total de \$38.913.000 (Informe N° 674, de 2023). Sitio web https://www.registros19862.cl .
GORE Valparaíso	El GORE realizó una capacitación e inducción dirigida a 14 organizaciones privadas sin fines de lucro y universidades privadas, cuyo objetivo fue socializar la opción de postular al financiamiento a través de transferencias con cargo al subtítulo 33, enviando a los representantes de esas instituciones privadas los documentos que aquellas debían completar para formalizar la postulación de sus iniciativas, sin que se adviertan los fundamentos que tuvo en vista para invitar a esas organizaciones y no otras. Además, el convenio para la ejecución del proyecto “1a Residencia de Muralismo con Intercambio Cultural La Calera-Rossengård, Suecia”, que alcanza \$25.000.000, también contempló un aporte de la Municipalidad de La Calera, por \$5.000.000, sin precisar en qué se utilizarían esos recursos. Por otra parte, se advirtió que la fundación adjuntó a la subvención de la Municipalidad de La Calera una cotización que incluye ítems que también serían financiados con los recursos del GORE (Informe N° 691, de 2023).

GORE O'Higgins	Falta de trazabilidad de los proyectos a los cuales se les han asignado recursos de forma directa por parte del GORE, ya que dicha entidad no mantiene un sistema informático en el cual se administren todos los proyectos y las actividades relacionadas a su desarrollo, documentación de respaldo, u otros, los que son almacenados en carpetas físicas sin que se deje constancia de la fecha de recepción de las rendiciones y el envío a revisión de los antecedentes. Además, para 3 proyectos, en sus respectivos convenios se detectó la omisión de la cláusula sobre la obligación de la entidad ejecutora de reintegrar los recursos transferidos en caso de existir fondos no utilizados, no rendidos u objetados (Informe N° 677, de 2023).
GORE el Maule	Del formulario de postulación presentado por una fundación, se constató que, en el apartado de descripción de beneficiarios, se señaló que “Se definirá con contraparte GORE Maule”, situación que no se ajusta a lo dispuesto en el instructivo interno del GORE sobre postulación de iniciativas, sin que conste en los antecedentes examinados la individualización de ellos. Misma situación concurre respecto de la iniciativa presentada por otra fundación, en la que establece que estos corresponden a 244 agricultores, los cuales no fueron acreditados por el INDAP (Informe N° 705, de 2023).
GORE La Araucanía	Se detectó que una iniciativa de inversión se separó en 4 convenios, todos suscritos con la misma fundación, aun cuando corresponden a programas de iguales características, en las comunas de Nueva Imperial, Pitrufquén, Villarrica y Loncoche, por \$271.953.000, monto que se repite en cada uno de los convenios, y que al sumarlos implicaba el trámite de toma de razón. El GORE dispuso el término anticipado de los convenios suscritos con 2 fundaciones, sin embargo, no se advierte que se hayan adoptado las medidas contractuales previstas en la oportunidad debida, considerando los incumplimientos advertidos y la data de su ocurrencia, específicamente en relación con la falta de presentación mensual de los informes técnicos de avance de conformidad con la planificación contemplada en la carta Gantt (Informe N° 684, de 2023).
GORE el Maule	En la investigación respecto del convenio de transferencia de recursos suscrito entre el Gobierno Regional del Maule y el Instituto Forestal, se constató la contratación de una profesional, lo cual no se encuentra circunscrito a la naturaleza y objetivos del proyecto, además, el GORE aceptó las rendiciones de cuenta, sin que los informes presentados por la aludida profesional hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el contrato suscrito con el Instituto, por \$8.500.000 (Informe N° 190, de 2023).
GORE del Biobío	En una auditoría al pago de dietas, viáticos y reembolsos efectuados a los consejeros regionales en el marco del cumplimiento de su labor, se verificó el pago de viáticos y reembolso de gastos en combustibles, pasajes, peajes y estacionamiento, por diversas rendiciones presentadas por los consejeros, por la suma de \$2.080.749; sin que se acredite, para las localidades y fechas allí consignadas, la realización de sesiones o comisiones, o la existencia de un mandato autorizado por el Consejo Regional, así como tampoco, el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestaria que exige la normativa. Además, se comprobó, respecto de consejeros regionales que a su vez presentan la calidad de funcionarios públicos, algunos incumplimientos de la obligación de compensar el horario no trabajado, como asimismo la ausencia de descuentos de sus remuneraciones por el valor equivalente al tiempo no recuperado (Informe Final N° 221, de 2023).

De la Teoría a la Práctica: sistemas de Integridad Local en Chile

Nicolás Lagos

Rutgers University
nicolas.lagos@rutgers.edu
<https://orcid.org/0000-0001-9140-1958>

María Jaraquemada

Investigadora Independiente
maria.jaraquemada@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-1693-6653>

Resumen

En años recientes, los gobiernos latinoamericanos han incorporado estrategias de integridad pública en sus políticas anticorrupción. A pesar del consenso sobre la priorización de gobiernos locales en esta lucha, las estrategias de integridad han desatendido el ámbito municipal. Esta brecha se extiende a la literatura académica, con escasos estudios sobre diseño, desarrollo y evaluación de sistemas de integridad local. Esta investigación analiza la implementación de sistemas de integridad en las 345 municipalidades de Chile mediante un estudio exploratorio y descriptivo. Se examinan siete elementos clave de la gestión ética municipal entre 2019 y 2024. El artículo destaca la relevancia de este modelo para construir sistemas de integridad municipal e identifica prioridades para cambios normativos y de política pública en la lucha contra la corrupción local. La investigación proporciona un marco conceptual para el diseño y evaluación de sistemas de integridad en gobiernos locales latinoamericanos.

Palabras clave: sistemas de integridad, corrupción municipal, gestión de la ética, municipalidades, probidad.



Fecha recepción: 15-03-2025

Fecha aceptación: 28-05-2025

From Theory to Practice: local Integrity Systems in Chile

Abstract

In recent years, Latin American governments have incorporated public integrity strategies into their anti-corruption policies. Despite consensus that combating corruption should prioritize local governments, integrity strategies have neglected the local level. This gap extends to academic literature, with few studies on integrity system design, development, and evaluation at the municipal level. This research analyzes integrity system implementation across Chile's 345 municipalities through an exploratory and descriptive study. Seven key elements of municipal ethics management are examined between 2019 and 2024. The article highlights the relevance of this model for building municipal integrity systems and identifies priorities for regulatory and public policy changes to fight local corruption. The research provides a conceptual framework for designing and evaluating integrity systems in Latin American local governments.

Keywords: Integrity systems, municipal corruption, ethics managements, local governments, integrity.

Declaración de autorías

Nicolás Lagos: Metodología, análisis formal, investigación, curación de datos, validación, visualización, revisión y edición del manuscrito.

María Jaraquemada: Conceptualización, supervisión, administración del proyecto, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Lagos, N. y Jaraquemada, M. (2025). De la Teoría a la Práctica: sistemas de Integridad Local en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 156-192. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78120>

La corrupción socava los acuerdos democráticos y profundiza las inequidades socioeconómicas. A pesar de ser un desafío global prioritario, los indicadores anticorrupción permanecen estancados, sin mostrar avances significativos (Transparency International, 2023; World Bank, 2022; World Justice Project, 2024). Diversos académicos atribuyen esto a una limitada conceptualización del fenómeno (Anderson, 2017; Arellano-Gault, 2019; Heywood, 2017; Warren, 2004), estándares éticos débiles que hacen infértiles las políticas implementadas (Heywood y Rose, 2015; Salazar et al., 2023) o a enfoques predominantemente punitivos que no abordan las causas fundamentales del problema (Boehm y Graf Lambsdorff, 2009; Persson et al., 2013; Picci, 2024).

En este escenario, el enfoque de integridad pública ha ganado terreno como una perspectiva comprehensiva que recoge elementos de enfoques jurídicos y éticos para combatir la corrupción. Y si bien no es necesariamente un nuevo paradigma dentro de los esfuerzos anticorrupción, la importancia en la agenda internacional y a nivel académico que estas ideas han ganado, hacen pertinente analizarla en profundidad (Heywood y Kirby, 2020). Así, organismos internacionales han promovido una agenda de promoción de esta perspectiva a nivel mundial destacando la relevancia del fortalecimiento de la integridad en la lucha contra la corrupción, la recuperación de la confianza pública y el fortalecimiento democrático (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2019; Engel et al., 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017).

En Latinoamérica estas ideas han cobrado relevancia impulsando agendas de integridad en el sector público y privado. Así, es posible identificar experiencias en Perú con la creación de Oficinas de Integridad Institucional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2024; OECD, 2024), en México con la emisión de lineamientos generales

para la integración y funcionamiento de los comités de ética en la función pública (Secretaría de la Función Pública, 2020; Moreno Gómez, 2021) y en Costa Rica, se ha formalizado un Modelo de Gestión Ética (Comisión Nacional de Ética y Valores, 2023).

En Chile, las primeras medidas de gestión expresamente bajo una lógica de integridad pública surgen el año 2016 en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (Arís et al., 2020). Siguiendo las sugerencias de un Consejo asesor de expertos se diseña un método participativo para construir códigos de ética en las instituciones del gobierno central (Silva y Carrizo, 2017). El tránsito de estos códigos hacia sistemas de integridad ocurrió el 2017, a través de un oficio del Ministerio de Hacienda donde se instruyeron orientaciones para implementar sistemas de integridad (Pliscoff y Lagos, 2021). Siguiendo esta lógica, durante el año 2023 como parte de las medidas de la Estrategia Nacional de Integridad Pública del Gobierno de Chile se establecieron un conjunto de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de integridad en las instituciones centrales, el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados (Ministerio Secretaría General de la Presidencia [SEGPRES], 2023).

En la Estrategia Nacional de Integridad Pública, se contempla una medida relevante: la creación de los planes de integridad municipal que tiene como objetivo la creación de un instrumento de gestión municipal que prevenga la corrupción y las faltas a la integridad en los municipios, constituyéndose como un instrumento que incida en la gestión municipal. Esta medida se encuentra incorporada en un proyecto de ley¹ que en su artículo 7° bis, establecería la siguiente obligación:

1 Proyecto de ley que Modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales, boletines refundidos N° 14594-6 y N° 15523-06, disponible en: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14594-06

Artículo 7 bis. - El plan de integridad municipal contemplará, al menos, los siguientes elementos:

1. Un manual de prevención de los delitos establecidos en los párrafos 5, 6, 7, 8 y 9 del Título V del Libro II del Código Penal.
2. Una matriz de riesgo de ocurrencia de los delitos establecidos en los párrafos 5, 6, 7, 8 y 9 del Título V del Libro II del Código Penal.
3. Una política de integridad pública y anticorrupción.
4. Un código de ética.
5. Un canal de consultas y denuncias con reserva de identidad.
6. Un procedimiento de rendición de cuentas accesible a la ciudadanía, que informe sobre el presupuesto municipal y el uso de los recursos públicos.

El plan de integridad municipal tendrá una vigencia máxima de cuatro años. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, para los ajustes y modificaciones que correspondan.

En la elaboración y ejecución del plan de integridad municipal, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana, las denuncias administrativas y penales que se hayan realizado contra la respectiva municipalidad y sus autoridades, y la necesaria coordinación con los servicios públicos que ejerzan competencias en el ámbito de la prevención y la persecución de la corrupción. (Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2024, art.7)

Para que lo anterior sea efectivo, se contempla que exista una persona dentro del municipio responsable de su monitoreo y de promover acciones que hagan de este plan un modelo vivo:

Artículo 7 ter. - El alcalde, con acuerdo del concejo, deberá designar a un funcionario responsable de la adecuada implementación y funcionamiento del plan de integridad municipal.

En el cumplimiento de su función el funcionario responsable del plan de integridad municipal deberá:

1. Promover la realización de capacitaciones y asesorías permanentes al personal municipal sobre el plan de integridad municipal y en materia de probidad.
2. Gestionar y difundir los procedimientos y políticas internas del plan de integridad municipal.
3. Dar cuenta de forma semestral de la implementación y funcionamiento del plan de integridad municipal al concejo municipal o cuando éste se lo requiera, por escrito o en comisión especialmente constituida para tal efecto.

Para efectos de la rendición de cuentas semestral, el funcionario deberá elaborar un informe sobre el funcionamiento del plan de integridad municipal, las gestiones realizadas y sus propuestas de mejoras al plan, el cual deberá exponer en sesión del concejo municipal. Dicho informe deberá estar a disposición de la ciudadanía y ser publicado en el sitio electrónico del municipio, según lo prescrito en el artículo 7 del artículo primero de la ley N°20.285, sobre acceso a la información pública.

4. Ejecutar las demás tareas relativas a la promoción, implementación y fortalecimiento del plan de integridad que sean instruidas por el alcalde con el acuerdo del concejo municipal. (Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2024, art.7 ter)

Sumando a lo anterior, se incluye que el alcalde o alcaldesa debe incluir en su cuenta pública anual al concejo, consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, el estado de ejecución y el número y naturaleza de las denuncias recibidas relacionadas a eventuales hechos de corrupción (Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2024).

Cabe destacar que, si bien se establece la obligación legal para todos los municipios del país -con independencia de su tamaño, recursos internos, manejo de presupuesto, etc.- el contar con estos planes y acciones, cada uno tendrá la autonomía para darle el contenido propio de acuerdo con sus propios procesos, riesgos, realidad, etc. De igual manera, es importante resaltar que se incluyen acciones para la participación de la comunidad en su creación y habrá alguien encargado de su ejecución y supervisión. Sin embargo, existe la preocupación de que no se han asignado recursos adicionales al proyecto de ley, lo que genera interrogantes sobre si los gobiernos locales podrán realmente cumplir con estas nuevas responsabilidades.

De ese modo, se constata que, a nivel municipal, el escenario ha sido distinto al nivel central. Aunque las municipalidades se encuentran entre las instituciones con mayor percepción de corrupción en Chile (CADEM, 2024; Contraloría General de la República [CGR], 2024; Instituto Libertad y Desarrollo, 2025), e incluso se ha establecido la existencia de una corrupción sistémica a nivel municipal (Castillo, 2024; Lagos y Zhang, 2025; Moya Díaz, 2024), a la fecha son escasas o inexistentes las políticas públicas destinadas a articular sistemas de integridad a nivel local. Por ejemplo, en 2021, 71 municipalidades se comprometieron a implementar códigos de ética (PNUD, 2021), en 2024 la Alianza Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de Chile (UNCAC Chile, 2024) informó que 20 municipios habían finalizado exitosamente este proceso. Mientras que, según datos del Consejo para la Transparencia, en febrero

de 2024 solo 65 municipalidades contaban con un código de ética (Consejo para la Transparencia [CPLT], 2024).

El presente artículo argumenta que las iniciativas de integridad municipal se han desarrollado de manera desigual: mientras algunos municipios han logrado avances significativos, otros no han implementado medidas. Esta disparidad genera tres problemas clave: 1) impacto potencial limitado de los sistemas de integridad para abordar la corrupción local; 2) vacíos de conocimiento sobre herramientas específicas utilizadas por municipios que adoptan voluntariamente estas prácticas; y 3) vulnerabilidad a cambios políticos, ya que los sistemas pueden desmantelarse al cambiar los gobiernos municipales.

Esta investigación contribuye a la comprensión de la implementación de sistemas de integridad local desde perspectivas prácticas y teóricas. En lo práctico, busca promover una política central coordinada que aproveche la autonomía municipal chilena para implementar sistemas adaptados a realidades locales. En lo teórico, complementa el limitado desarrollo académico sobre este tema en Latinoamérica, ofreciendo una perspectiva desde el Sur Global.

El estudio analiza las 345 municipalidades chilenas mediante el Diagnóstico Nacional de Calidad a la Gestión Municipal (2019-2024), enfocándose en siete dimensiones de integridad. El documento incluye revisión de literatura, metodología, resultados y conclusiones que contribuyen a promover sistemas de integridad local con perspectiva latinoamericana.

Perspectiva de Integridad Pública en la Gestión Local

El concepto de integridad es usado en una multiplicidad de contextos y significados. Integridad, en su sentido etimológico proviene del latín “*integritas*”, que significa estado de completitud o pureza. El propio significado dual del concepto podría explicar la multiplicidad

de usos que en la actualidad se le da a este término (Becker y Talsma, 2015) en dimensiones como la integridad en la política (Rodríguez-García, 2025) la integridad en los negocios (Patri et al., 2025), integridad académica (Maral, 2024) o la integridad deportiva (Riedl y Verschuuren, 2025). Todos ellos apuntando a un mismo origen ético del concepto, el que se desarrolla en esta sección.

Integridad a Nivel Individual, Local y Nacional

La integridad a nivel individual puede entenderse desde ocho perspectivas diferentes según la revisión de literatura realizada por Huberts (2014). Estos conceptos incluyen: integridad como completitud (principios consistentes en el tiempo); integración en el entorno (rendición de cuentas y sensibilidad contextual); responsabilidad profesional (actuar según expectativas del rol); proceso de reflexión ética (discernimiento entre lo correcto e incorrecto); conjunto de virtudes (honestidad e incorruptibilidad); principio jurídico (actuación según valores constitucionales); principio ético (conformidad con normas sociales); y comportamiento ejemplar (superar estándares éticos esperados).

Estas definiciones orientadas al comportamiento de las personas ilustran lo que se ha entendido como el nivel individual de la integridad, en que se incluye la integridad personal y profesional (Huberts, 2014). Sin embargo, considerando que el comportamiento humano depende de una serie de factores y causas, académicos/as reconocen que resguardar la integridad exige el establecimiento de un conjunto de medidas que se deben aplicar de manera coordinada y bajo una lógica de sistema (Huberts y van Montfort, 2020b; Jiménez Asensio, 2017; Maesschalck y Bertók, 2009; Six y Lawton, 2013; Villoria, 2014). Es ahí donde se establecen dos nuevos niveles: la integridad como sistema organizacional, entendida como el rol de las instituciones para orientar el comportamiento de sus miembros hacia la integridad (Hoekstra et

al., 2023; Huberts y Hoekstra, 2016), y el sistema nacional de integridad, comprendido como un conjunto de instituciones que trabajan coordinadamente para implementar estrategias que salvaguarden la integridad a nivel país (Doig y McIvor, 2003; Huberts, 2014; Pope, 1996).

Fortalecer la Integridad Pública a Través de la Gestión Ética

La perspectiva de integridad pública surge como la intersección de las teorías de integridad que relevan la discusión ética y las ideas de la gobernanza pública que se enfocan en el establecimiento de redes multi-actor para buscar soluciones a los problemas públicos (Huberts, 2014). Dentro de esta perspectiva, los autores de este artículo definen integridad como “compromiso de actuar conforme a principios éticos superiores, demostrando coherencia entre las acciones y los valores de la función pública con el propósito de inspirar confianza sobre el comportamiento individual y el funcionamiento organizacional”.

El tránsito desde un modelo de integridad centrado en el nivel individual hacia uno organizacional, donde el énfasis recae en la integridad institucional (Kirby, 2021), cobra relevancia considerando que las instituciones tienen la capacidad de fomentar comportamientos éticos entre sus colaboradores (Boehm, 2015; Hoekstra y Kaptein, 2020; Pliscoff, 2025). En este contexto surge la gestión de la ética o de la integridad. Según Kapstein (2015) la gestión de la integridad se refiere a aquellas medidas deliberadas orientadas a crear una cultura ética, prevenir violaciones a la integridad y promover conductas éticas en la organización. Para lograr estos objetivos, no es suficiente con implementar elementos aislados, sino que se requiere un conjunto integrado de componentes que formen la infraestructura ética de una organización (Tenbrunsel et al., 2003). Siguiendo a Maesschalck et al. (2024), la infraestructura de gestión de integridad debe tener cuatro características: 1) interconexión entre elementos para crear sinergias;

2) variedad de elementos con enfoque pluralista; 3) perspectiva procesal para implementación flexible; y 4) participación multinivel que promueva apropiación con enfoque ascendente (*bottom-up*).

Sistemas de Integridad

Estas características traen a la mente el concepto de sistema (Bunge, 2004) lo que ha llevado a utilizar principalmente el concepto de sistema de integridad para referirse a una gama de enfoques teóricos a través de los cuales se podría gestionar la ética organizacional (Huberts, 2014; Six y Lawton, 2013). Siguiendo esta lógica, Maesschalck et al. (2024) identifican cinco modelos de sistemas de integridad que con distintos énfasis y características apuntan a elementos comunes como el desarrollo de elementos de gestión ética que de manera coherente y coordinada buscan gestionar la ética organizacional.

Considerando estas bases teóricas, los autores de este estudio sigue la siguiente definición de un sistema de integridad como un “modelo de gestión que busca fortalecer la confianza pública a través de la promoción y orientación del comportamiento íntegro de los miembros de la organización”.

En la literatura se ha prestado atención a que un modelo de gestión ética podría ser implementado a través de un enfoque basado en reglas orientado hacia el cumplimiento normativo o valores orientado hacia incentivos de generar una cultura ética (Huberts y van Montfort, 2020a; Maesschalck, 2004; Perlman et al., 2023; Roberts, 2009). Sin embargo, reconociendo las limitaciones de estos dos enfoques (Heywood y Rose, 2015; Rasche y Esser, 2007; Treviño y Brown, 2004), un modelo de sistema de integridad propone un balance a través de la implementación de ambos enfoques pero resguardando la coherencia y coordinación de los elementos constitutivos (Huberts y van Montfort, 2020a; Six et al., 2012). De este modo, siguiendo los componentes presentados por Huberts y Hoekstra (2016), un sistema de integridad

se debería basar en tres componentes principales que agrupan distintos tipos de elementos (Tabla 1).

Tabla 1. Componentes de un sistema de integridad

Componentes	Descripción	Ejemplos de Elementos
Culturales	Elementos para internalizar principios de función pública y promover comportamiento íntegro.	Capacitaciones Entrenamientos éticos Liderazgo ético Actitud de jefaturas Campañas de concientización
Normativos	Elementos para establecer pautas de comportamiento, procedimientos y mecanismos de supervisión:	Código de ética y/o conducta Manuales de consultas y denuncias Protocolos de prevención y gestión de los conflictos de intereses Procedimientos de investigación y sanción
Operación del sistema	Elementos para implementación coordinada de componentes culturales y normativos	Política institucional de integridad Procesos de monitoreo, transparencia y rendición de cuentas del sistema. Canal de consultas y denuncias Sistemas de gestión de datos sobre integridad institucional

Fuente: Elaboración propia a partir de Huberts y Hoekstra (2016).

Los modelos de gestión ética en el ámbito local han recibido poca atención teórica. Dos contribuciones destacan: Huberts et al. (2008) analizaron siete gobiernos locales para adaptar sistemas nacionales al nivel local, sin profundizar en elementos específicos. Hoekstra et al. (2023) propusieron un marco conceptual con siete elementos teóricos fundamentales para sistemas de integridad local (Tabla 2).

Tabla 2. Elementos de un sistema de integridad organizacional a nivel local

Elemento	Descripción
Atención	La integridad recibe atención permanente en todos los niveles organizacionales y se asignan recursos suficientes para mantener el sistema de integridad.
Claridad	El concepto de integridad y la visión sobre políticas y estrategias están claramente definidos y operacionalizados de manera coherente.
Liderazgo	Los gerentes demuestran comportamiento ético ejemplar y apoyan las preocupaciones de integridad de los empleados, mientras hacen cumplir las políticas establecidas.
Balance	Se mantiene una estrategia equilibrada que combina elementos orientados a valores (capacitación y conciencia moral) con elementos orientados a reglas (supervisión y sanciones).
Políticas	La organización implementa políticas específicas que incluyen códigos de conducta, regulaciones sobre regalos y trabajos externos, procedimientos de denuncia y herramientas de análisis de riesgo.
Organización	Se establece una oficina o comisión de integridad y se nombran oficiales para coordinar los esfuerzos de integridad desde una perspectiva sistémica.
Reflexión	Se realiza monitoreo y evaluación periódica de las políticas de integridad para medir su implementación, efectividad y realizar ajustes necesarios.

Fuente: Hoekstra et al. (2023), traducción del autor.

Estos elementos proporcionarán el marco teórico para analizar la implementación de sistemas de integridad local en Chile. Este estudio contribuirá al debate académico con dos enfoques innovadores: una perspectiva desde el Sur Global, que enriquecerá el análisis con experiencias poco exploradas, y un enfoque empírico que ayudará a comprender cómo articular un sistema de integridad a nivel local para fortalecer la gobernanza municipal.

Metodología

Con el objetivo de analizar la presencia de elementos de sistemas de integridad a nivel local, se utilizarán datos provenientes del Diagnóstico Nacional de Calidad de la Gestión Municipal, catastro realizado anualmente desde 2015 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Este diagnóstico invita a

las 345 municipalidades del país a formar un equipo transversal para responder preguntas sobre 26 dimensiones temáticas de la gestión municipal. Aunque la participación es voluntaria, está vinculada al acceso preferencial a fondos concursables o transferencias del gobierno central, lo que resulta en una alta tasa de respuesta similar a un censo municipal. Desde 2019, el diagnóstico incluyó una dimensión denominada “Integridad y probidad municipal” compuesta por siete preguntas que evalúan distintas acciones de gestión ética relacionadas con un sistema de integridad. Cada pregunta ofrece seis opciones de respuesta (puntajes de 0 a 5) que reflejan diferentes grados de desarrollo, desde la inexistencia de la iniciativa hasta su implementación robusta por más de dos años en la organización. Las respuestas entregadas por cada municipio son publicadas de manera agregada por la SUBDERE en su sitio web, por lo que conocer al detalle de las respuestas fue posible a través de una solicitud de acceso a la información.

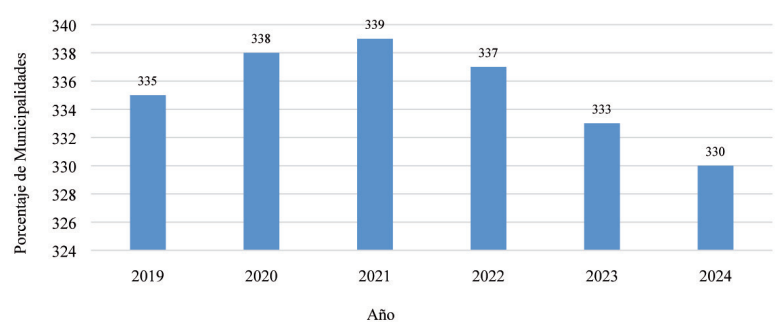
Siguiendo el modelo teórico de Hoekstra et al. (2023), las siete acciones evaluadas en el diagnóstico han sido asociadas a cinco de los siete elementos del modelo: 1) atención, 2) liderazgo, 3) políticas, 4) organización y 5) reflexión. Los elementos claridad y balance, no fueron considerados al no ser evaluados específicamente en el diagnóstico. Para cada acción, se categorizó su nivel de implementación como ausente, en desarrollo o establecida, según criterios detallados en el Anexo 1.

Respecto a las limitaciones metodológicas, cabe señalar que el Diagnóstico SUBDERE es un instrumento de autoevaluación sin mecanismos de validación externa, lo que podría afectar la veracidad de las respuestas (Cienfuegos et al., 2024). Para mitigar este riesgo, se analiza un período de seis años. Adicionalmente, las acciones evaluadas representan solo parcialmente los elementos del modelo teórico, lo que limita el alcance de las conclusiones.

Resultados

Considerando que el universo de participantes corresponde a las 345 municipalidades chilenas, se evidencia una tasa de participación superior al 97% durante todos los años analizados (Figura 1). En las siguientes secciones se presentarán detalladamente los resultados generales año por año para cada elemento analizado, según la categorización de implementación expuesta anteriormente.

Figura 1. Tasa de respuestas municipal por año, en dimensión “Integridad y probidad municipal”



Fuente: Elaboración propia.

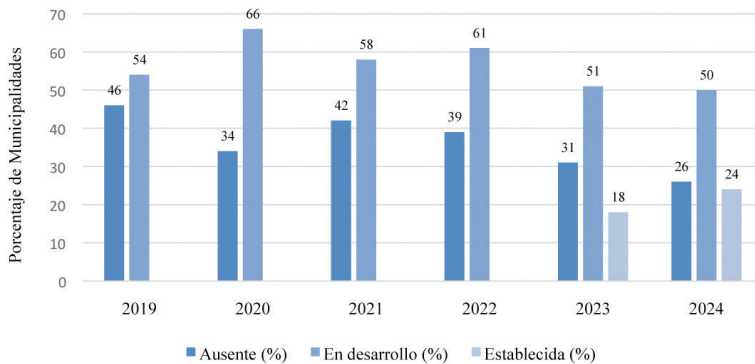
Atención

Formación del Personal

La atención que la organización presta al fortalecimiento de la integridad en todos los niveles y asignando recursos suficientes para mantener el sistema de integridad ha sido medida con la pregunta “¿Desde hace cuánto tiempo y cómo, la municipalidad incorpora la formación al personal municipal en materia de riesgos a la integridad y la probidad?”. Mientras en 2019 el 46% de las municipalidades indicaron que no se hacían capacitaciones sobre la materia (Ausente), este número bajó a 26% en 2024 (n=86). Asimismo, en 2024 el 24% de las municipalidades (n=79) indicaron que las capacitaciones se hacen de manera establecida a todos los miembros de la organización sin

importar el régimen de contratación. Llama la atención que en 2020 solo el 34% de las municipalidades indicaban que no se realizaban capacitaciones, ese porcentaje sube a 42% el 2021, esto podría deberse al cambio en la administración que experimentaron ese año las municipalidades en Chile, lo que podría reflejarse en cambios en los equipos y por tanto cambios en los criterios al responder las preguntas o la discontinuidad de políticas con los cambios de autoridades. La tendencia general muestra una disminución en el porcentaje de municipalidades sin capacitación en integridad, pasando de 46% en 2019 a 26% en 2024, y un incremento en las municipalidades con formación establecida, alcanzando un 24% (n=79) en 2024 (Figura 2).

Figura 2. Formación del personal en materias de probidad e integridad entre 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

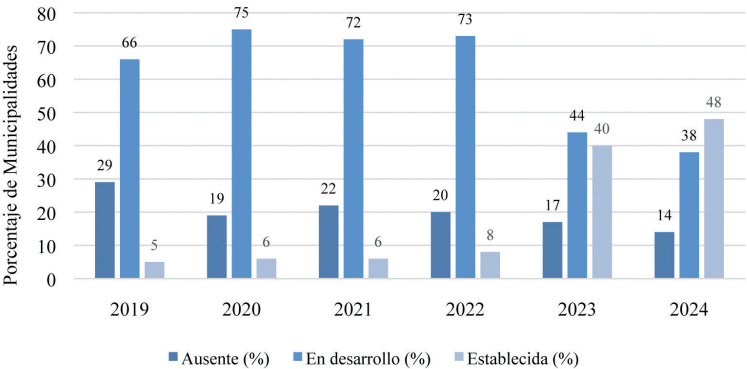
Liderazgo

Comunicación Directiva

La comunicación directiva sobre integridad y probidad, medida a través de cómo el alcalde o alcaldesa y el equipo directivo comunican al personal sobre estos temas en la gestión municipal, muestra una evolución significativa entre 2019 y 2024. Al inicio del período, un 29% de las municipalidades (n=98) se encontraban en nivel ausente, un 66% (n=223) en desarrollo y solo un 5% (n=17) tenía esta práctica

establecida. Para 2020, se observa una mejora con una reducción del nivel ausente a 19% (n=64) y un aumento del nivel en desarrollo a 75% (n=254). Sin embargo, el año 2023 marca un punto de inflexión significativo, donde el nivel establecido aumenta notablemente hasta alcanzar un 40% (n=135), mientras que el nivel ausente disminuye a 17% (n=57) y el nivel en desarrollo se reduce a 44% (n=146). Esta tendencia positiva continúa en 2024 (n=330), donde el nivel establecido se incrementa hasta un 48% (n=158), convirtiéndose en la categoría predominante, mientras el nivel ausente decrece a su mínimo histórico de 14% (n=46) y el nivel en desarrollo representa el 38% (n=125) (Figura 3). Esta evolución sugiere una maduración en la forma en que alcaldes, alcaldesas y equipos directivos han institucionalizado la comunicación sobre integridad y probidad, incorporándola en sus metas y planes de trabajo de manera sistemática.

Figura 3. Comunicación directiva en materias de probidad e integridad entre 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

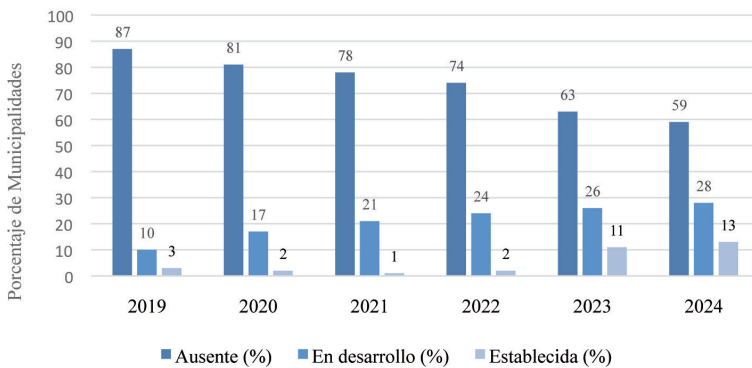
Políticas

Socialización del Código

La evolución de la socialización del código de ética o conducta, que evalúa desde cuándo y cómo se comparten las orientaciones éticas entre los equipos municipales, muestra un patrón interesante entre

2019 y 2024. Al inicio del período, con un $n=335$, un 87% de las municipalidades ($n=291$) se encontraban en nivel ausente, sin realizar actividades de socialización, mientras que un 10% ($n=34$) estaba en desarrollo y solo un 3% ($n=10$) tenía esta práctica establecida. Para 2020 ($n=338$), se observa una leve mejora con una reducción del nivel ausente a 81% ($n=274$), y en 2021 ($n=339$) continuó esta tendencia bajando a 78% ($n=264$). El cambio más significativo comienza a observarse en 2023 ($n=333$), donde el nivel ausente disminuye a 63% ($n=210$), el nivel en desarrollo aumenta a 26% ($n=87$) y, notablemente, el nivel establecido alcanza un 11% ($n=36$). Esta tendencia positiva continúa en 2024 ($n=330$), con una nueva reducción del nivel ausente a 59% ($n=195$), un incremento del nivel en desarrollo a 28% ($n=92$) y un crecimiento del nivel establecido hasta 13% ($n=43$), indicando que estas municipalidades han logrado implementar un sistema de capacitaciones permanentes sobre el código de ética que incluye a todo el personal municipal, independiente de su tipo de contratación (Figura 4).

Figura 4. Socialización ética en materias de probidad e integridad entre 2019-2024



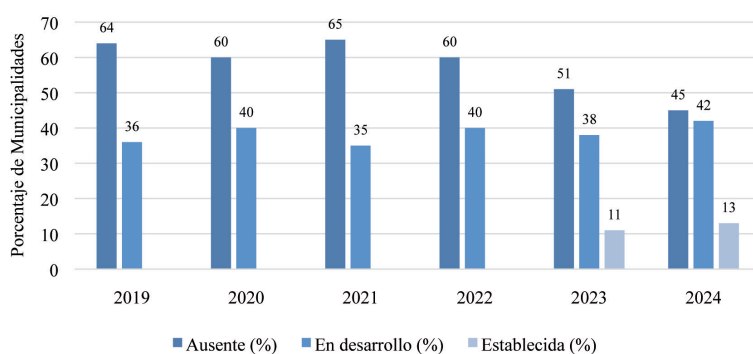
Fuente: Elaboración propia.

Funcionamiento de un Canal de Denuncias

La evolución del funcionamiento de canales de denuncia, que evalúa desde cuándo y cómo se facilitan las consultas o denuncias de

faltas de probidad e integridad municipal, muestra una tendencia gradual hacia la mejora entre 2019 y 2024. Al inicio del período, con un $n=335$, un 64% de las municipalidades ($n=214$) se encontraban en nivel ausente, sin contar con canales de denuncia, mientras que un 36% ($n=121$) estaba en desarrollo. Para 2020 ($n=338$), se observa una leve mejora con una reducción del nivel ausente a 60% ($n=203$) y un aumento del nivel en desarrollo a 40% ($n=135$). En 2021 ($n=339$), hubo un ligero retroceso aumentando el nivel ausente a 65% ($n=220$). El cambio significativo comienza a observarse en 2023 ($n=333$), donde el nivel ausente disminuye a 51% ($n=170$), el nivel en desarrollo se mantiene en 38% ($n=127$) y, notablemente, aparece un 11% ($n=36$) en nivel establecido. Esta tendencia positiva continúa en 2024 ($n=330$), con una nueva reducción del nivel ausente a 45% ($n=149$), un incremento del nivel en desarrollo a 42% ($n=139$) y un crecimiento del nivel establecido hasta 13% ($n=43$) (Figura 5), lo que significa que estas municipalidades cuentan desde hace más de dos años con un canal de consultas y denuncias anónimas sobre faltas a la integridad abierto a todos/as los/as funcionarios/as, realizando seguimiento y aplicando procesos de investigación en caso de denuncias.

Figura 5. Canal de denuncias en materias de probidad e integridad entre 2019-2024

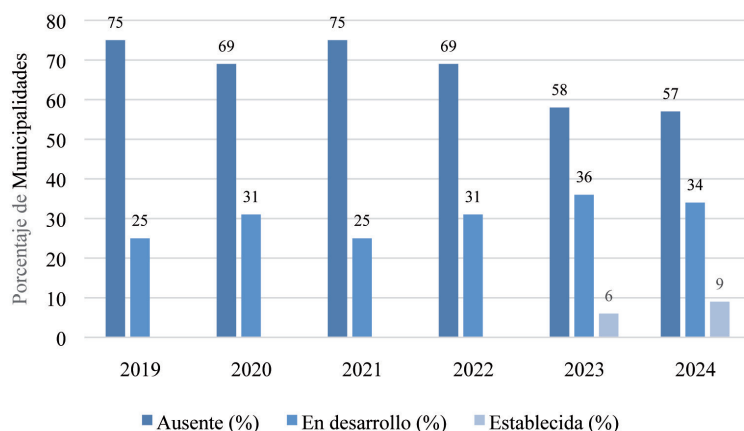


Fuente: Elaboración propia.

Gestión de Riesgos

La evolución de la gestión de riesgos de integridad, que evalúa desde cuándo y cómo el municipio evalúa y gestiona los riesgos de integridad y probidad, muestra una tendencia relativamente estable entre 2019 y 2022, con cambios más notables a partir de 2023. Al inicio del período, con un $n=335$, un 75% de las municipalidades ($n=251$) se encontraban en nivel ausente, sin metodologías de gestión de riesgos, mientras que un 25% ($n=84$) estaba en desarrollo. Para 2020 ($n=338$), se observa una leve mejora con una reducción del nivel ausente a 69% ($n=233$) y un aumento del nivel en desarrollo a 31% ($n=105$). En 2021 ($n=339$), hubo un retroceso al nivel inicial con 75% ($n=254$) en nivel ausente. El cambio significativo comienza a observarse en 2023 ($n=333$), en que el nivel ausente disminuye a 58% ($n=193$), mientras que el nivel en desarrollo aumenta a 36% ($n=120$) y, por primera vez, aparece un 6% ($n=20$) en nivel establecido. Esta tendencia positiva continúa en 2024 ($n=330$), con una ligera reducción adicional del nivel ausente a 57% ($n=188$), una leve disminución del nivel en desarrollo a 34% ($n=112$) y un incremento del nivel establecido hasta 9% ($n=30$) (Figura 6), lo que significa que estas municipalidades cuentan desde hace más de dos años con una metodología liderada por el alcalde o alcaldesa donde se identifican los riesgos de integridad en todos los procesos de la institución, se implementan medidas de gestión de riesgos, y se difunde a la totalidad de los funcionarios y funcionarias.

Figura 6. Gestión de riesgos probidad e integridad entre 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

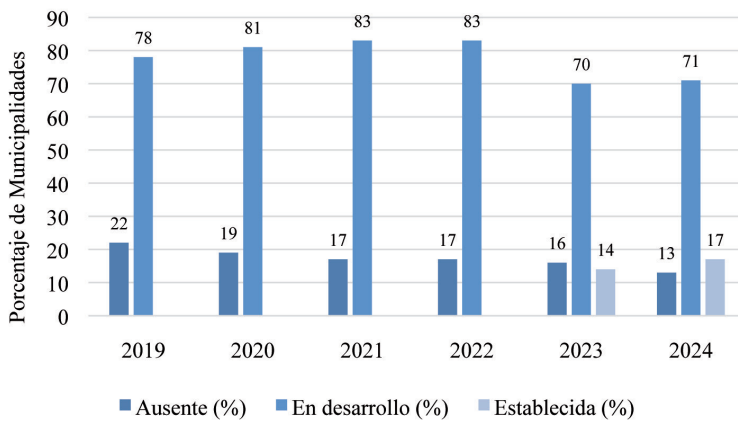
Organización

Compromiso de la Alcaldía

La evolución del compromiso de la alcaldía con la integridad y probidad, que evalúa desde cuándo y cómo el alcalde o alcaldesa se compromete con estos valores en la municipalidad, muestra una tendencia relativamente estable entre 2019 y 2022, lo que puede deberse a que solo se considera “establecida” cuando se alcanza el puntaje máximo, que incluye la creación de un Comité de Integridad, un requisito específico y exigente para esta dimensión. Al inicio del período, con un $n=335$, un 22% de las municipalidades ($n=74$) se encontraban en nivel ausente, mientras que un 78% ($n=261$) estaba en desarrollo. Esta distribución se mantiene sin variaciones sustanciales durante los años siguientes: en 2020 ($n=338$) con 19% ausente y 81% en desarrollo, y en 2021-2022 ($n=339$ y $n=337$) estabilizándose en 17% ausente y 83% en desarrollo. Para 2023 ($n=333$), aparece por primera vez un 14% ($n=47$) en nivel establecido, lo que significa que estas municipalidades han logrado implementar tanto una política como un Comité de Integridad. Esta tendencia de mejora continua en 2024 ($n=330$), donde el

nivel ausente disminuye a su punto más bajo con 13% (n=43), el nivel en desarrollo se mantiene relativamente estable en 71% (n=234), y el nivel establecido aumenta ligeramente a 17% (n=56), evidenciando que este componente, aunque muestra niveles positivos iniciales, ha experimentado una evolución más gradual en comparación con otros elementos analizados (Figura 7).

Figura 7. Niveles de compromiso del alcalde entre 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

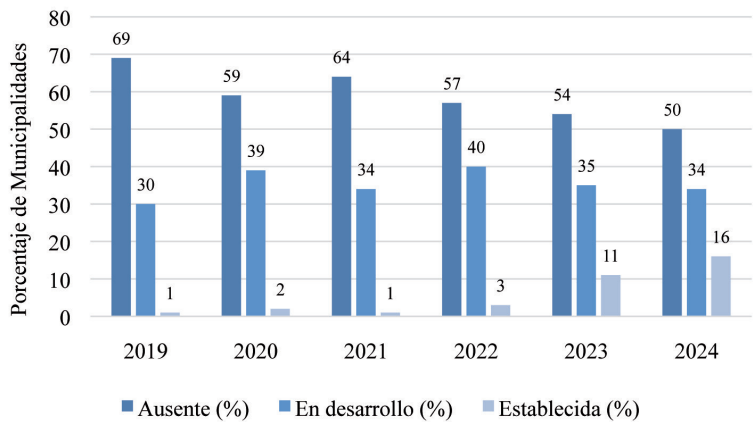
Reflexión

Gestión de la Información

La evolución de la gestión de información sobre acciones de integridad y probidad, medida a través de la pregunta “¿Tiene datos de acciones o iniciativas que se hayan realizado con el fin de reforzar la integridad y probidad en la Municipalidad?”, entre 2019 y 2024 muestra una tendencia gradual hacia la mejora. Al inicio del período, con un n=335, un 69% de las municipalidades (n=231) se encontraban en nivel ausente, sin contar con datos sobre estas acciones, mientras que un 30% (n=101) estaba en desarrollo y solo un 1% (n=3) tenía esta práctica establecida. Para 2020 (n=338), se observa una mejora con

una reducción del nivel ausente a 59% (n=199) y un aumento del nivel en desarrollo a 39% (n=132). Esta tendencia continúa, aunque con algunas fluctuaciones, hasta 2023 (n=333), donde el nivel ausente disminuye a 54% (n=180), el nivel en desarrollo se sitúa en 35% (n=117) y, notablemente, el nivel establecido alcanza un 11% (n=37). La mejora es aún más significativa en 2024 (n=330), donde el nivel ausente se reduce al 50% (n=165), el nivel en desarrollo se mantiene relativamente estable en 34% (n=112) y el nivel establecido aumenta a 16% (n=53), lo que significa que estas municipalidades han logrado mantener series históricas de datos de tres años o más, incluyendo registro de participantes y evaluación de acciones, realizadas en conjunto con el Comité de Integridad (Figura 8).

Figura 8. Niveles gestión de información entre 2019-2024



Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3, presenta la evolución de cada acción ética en el periodo 2019-2024 en aquellas municipalidades clasificadas en nivel “establecida”. Durante 2019-2022, la mayoría de las acciones mostraban niveles establecidos muy bajos o nulos, con solo la Comunicación Directiva y la Socialización Ética presentando algún grado de implementación completa. El año 2023 marca un cambio significativo, con

todas las acciones experimentando un aumento. La Comunicación Directiva registra el incremento más notable, pasando de un 8% en 2022 a un 40% en 2023.

En 2024, se observa una continuación de esta tendencia, donde la Comunicación Directiva alcanza un 48% y la Formación de Personal un 24%. Las demás dimensiones muestran incrementos moderados: Compromiso de Alcaldía (17%), Gestión de Información (16%), Socialización Ética y Canal de Denuncias (13% cada una), y Gestión de Riesgos (9%). Estos datos reflejan un cambio en la implementación de prácticas de integridad en las municipalidades chilenas, cuyas causas y sostenibilidad requieren un análisis más profundo.

Tabla 3. Evolución de acciones establecidas durante el periodo 2019-2023

Acción	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Formación Personal	0%	0%	0%	0%	18%	24%
Comunicación Directiva	5%	6%	6%	8%	40%	48%
Socialización Ética	3%	2%	1%	2%	11%	13%
Canal Denuncias	0%	0%	0%	0%	11%	13%
Gestión Riesgos	0%	0%	0%	0%	6%	9%
Compromiso Alcaldía	0%	0%	0%	0%	14%	17%
Gestión Información	1%	2%	1%	3%	11%	16%

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones:

Desafíos para Combatir la Corrupción a Nivel Local

El análisis de la implementación de sistemas de integridad en los 345 municipios chilenos revela patrones significativos que contribuyen al campo teórico. Los resultados confirman la validez del modelo de Hoekstra et al. (2023) en el contexto latinoamericano, demostrando que los elementos de atención, liderazgo, políticas, organización y reflexión son componentes esenciales en la construcción de infraestructuras éticas municipales. Particularmente relevante resulta la interconexión entre estos elementos, evidenciando que la consolidación de sistemas de integridad efectivos requiere un enfoque holístico y no la implementación aislada de herramientas. Esta investigación aporta además una metodología práctica para evaluar y categorizar niveles de implementación en gobiernos locales, ofreciendo un marco conceptual aplicable a otros contextos del Sur Global.

Esta contribución es particularmente relevante en el caso chileno, donde la tradición de integridad del país ha sido interrumpida por recurrentes casos de corrupción (Arís et al., 2020; Horvitz, 2024; Lagos, 2019). Así, la presencia frecuente y articulada de irregularidades a nivel municipal ha generado una discusión sobre la posible existencia de corrupción sistémica a nivel local (Castillo, 2024; Jaraquemada, 2024; Lagos, 2019; Lagos y Zhang, 2025; Moya Díaz et al., 2021; Moya Díaz, 2024; Moya Díaz y Dueñas, 2015; Paillal, 2023). La mera posibilidad de una corrupción sistémica en el país plantea nuevos desafíos en cómo la corrupción debe ser enfrentada ya que a nivel internacional las políticas de integridad y transparencia han demostrado escaso éxito en contextos con altos niveles de corrupción (Gofen et al., 2022; Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson et al., 2013; Rojas-Salazar, 2025; Rojas-Salazar y Pérez-Chiqués, 2024). A partir de una perspectiva de integridad pública, este estudio provee una mirada

sistémica para enfrentar el problema lo que genera nuevas perspectivas limitadamente abordadas en Chile y Latinoamérica.

Si analizamos todos los datos se visualiza consideradas un cambio positivo a partir del año 2023 en todas las variables. Una de las hipótesis puede ser el cambio de gobierno edilicio a partir de las elecciones del año 2021, en que por primera vez se aplicó el límite a la reelección municipal lo que produjo que aproximadamente un 59% de los electos no sean incumbentes (González, 2024). Esto llevó a que se destaparan una serie de casos de posible corrupción, al producirse el término del mandato de alcaldes o alcaldesas que llevaban muchos años como incumbentes en el cargo.

Así mismo, en el año 2023 la corrupción fue una de las prioridades más relevantes para la ciudadanía, como se deriva de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2023). En noviembre del 2022 un 14% lo mencionaba como uno de los tres problemas a los que debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar el gobierno, pasando a un 21% en junio-julio de 2023 a un 25% en septiembre-octubre del mismo año. Esto también puede generar una mayor respuesta ante la mayor inquietud ciudadana y demanda de acciones para enfrentarla.

Por su parte, puede indicar una suerte de madurez de las incipientes políticas de integridad como capacitaciones, canales de denuncia, gestión de riesgos, etc. y que estén más enraizadas en las prácticas comunales. Sin embargo, no es descartable que, al acercarse al año electoral 2024 exista un alza de este tipo de iniciativas, valoradas por la ciudadanía, o del auto reporte de éstas, es por esto que es clave contrastar esta información con los reportes que se realizarán en el año 2025.

Sin embargo, se puede también desprender de los datos, que se trata de casos aún menores y que no hay una práctica o institucionalidad más asentada y que pueda traspasar los gobiernos edilicios de turno. Esto, por una parte, puede derivar de la falta de una obligación legal de los municipios de contar con este tipo de mecanismos, lo que

finalmente dependerá de la capacidad municipal -en cuanto a recursos humanos y materiales- y de la voluntad política de turno.

Por ello, se hace relevante la discusión sobre la obligación de los municipios de adoptar planes de integridad municipal, con indicadores y con una persona responsable a cargo de su implementación, monitoreo y rendición de cuentas tanto a la ciudadanía, como a las autoridades responsables (alcalde/sa y concejo municipal). Con más de 600 investigaciones por posibles irregularidades en municipios (Ayala, 2023), no es posible seguir dependiendo de la autorregulación en la materia y, como se ha indicado, el enfoque sistémico de integridad produce efectos e impactos deseados en su promoción. De este modo, es clave que sea una prioridad de todos los gobiernos locales la gestión de riesgo, pero que, al mismo tiempo, cada municipio pueda tener la autonomía y libertad de implementar el sistema que más se adecúe a su realidad: municipios de gran desarrollo, mediano, urbanos, rurales, que gestionan licencias de casinos o la extracción de recursos naturales, etc. Esto último puede ser de utilidad para su adopción por parte de otros países de la región que cuentan con sistemas de mayor descentralización en gobiernos regionales y locales que Chile.

Por otra parte, es clave avanzar en formas de monitoreo y medición de los avances locales en sistemas y gestión de integridad que no se basen solo en el autorreporte. En este sentido, una forma de hacerlo es a través de obligaciones especiales de transparencia activa -que están asociadas a obligaciones de información con actualización mensual, sujetas a la fiscalización del Consejo para la Transparencia y de sanción en caso de infracciones- y con la posibilidad de auditorías o fiscalizaciones externas periódicas, así como de la participación ciudadana o el accountability vertical en que los Consejos de la Sociedad Civil u otras instancias, puedan contrarrestar dicha información.

Tal como se ha avanzado en el compliance en el sector privado, con una mirada de gestión integral y de instauración de culturas y

sistemas de integridad, superando así el modelo del check list o cumplimientos formales, es clave que los gobiernos locales tanto en Chile como en la región, implementen sistemas de integridad que sean políticas con miradas de mediano plazo, que se evalúen y ajusten periódicamente y que cuenten con indicadores concretos de los cuales deba rendirse cuenta a través de los sistemas de transparencia activa y de acceso a la información pública.

Esto, debe ir de la mano de apoyo en la formación de mayores capacidades también, particularmente para municipios más pequeños, vulnerables o con bajos ingresos, que no necesariamente contarán en la actualidad con el personal capacitado o los recursos suficientes, para darle la necesaria prioridad y relevancia a esta temática.

En definitiva, la implementación de sistemas de integridad en los municipios chilenos revela un panorama de avances significativos, pero aún insuficientes. Los datos analizados muestran que, si bien existe una tendencia positiva, especialmente desde 2023, la mayoría de las municipalidades aún se encuentran en etapas iniciales de desarrollo de sus infraestructuras éticas. Para consolidar una verdadera cultura de integridad a nivel local que trascienda los ciclos políticos, resulta imprescindible avanzar hacia un marco normativo que, respetando la autonomía municipal, establezca estándares mínimos obligatorios, acompañados de recursos adecuados y mecanismos de rendición de cuentas efectivos. El desafío no radica solo en la implementación formal de herramientas éticas, sino en su integración coherente dentro de un sistema que permita transformar la gestión municipal y recuperar la confianza ciudadana. Este enfoque sistémico de la integridad pública local constituye una contribución fundamental a la lucha contra la corrupción en Chile y ofrece lecciones valiosas para América Latina en su conjunto.

Referencias Bibliográficas

- Alianza Anticorrupción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de Chile (2024).** *Cuenta Pública 2023—Alianza Anticorrupción UNCAC Chile*. https://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/wp-content/uploads/2024/10/Cuenta-Publica_AA_VF_161024_3.pdf
- Andersson, S. (2017).** Beyond Unidimensional Measurement of Corruption. *Public Integrity*, 19(1), 58–76. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408>
- Arellano-Gault, D. (2019).** *Corruption in Latin America*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429506543>
- Aris, M., Engel, E. y Jaraquemada, M. (2020).** *Reformas Anticorrupción en Chile 2015-201: Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Konrad Adenauer Stiftung y Espacio Público.
- Ayala, L. (22 de diciembre de 2023).** El balance de la corrupción en el seno de los municipios. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/el-balance-de-la-corrupcion-en-el-seno-de-los-municipios/PHQNKZRZU-YVHJZIRZ6HK4DLJVQI/>
- Becker, M. y Talsma, J. (2015).** Adding Colours to The Shades of Grey: Enriching the integrity discourse with virtue ethics concepts. *Ethics in Public Policy and Management* (pp. 33–49). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315856865-3>
- Boehm, F. (2015).** Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 65–89.
- Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009).** Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva Neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 45–72.
- Bunge, M. (2004).** How Does It Work?: The Search for Explanatory Mechanisms. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 182–210. <https://doi.org/10.1177/0048393103262550>
- CADEM. (2024).** *Plaza Pública CADEM* (N°532). Plaza Pública CADEM. <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2024/03/Track-PP-532-Marzo-S4-VF.pdf>
- Castillo, F. (1 de mayo de 2024).** Bernardo Navarrete, presidente del CPLT: “La corrupción municipal ya es sistémica.” *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/05/01/bernardo-navarrete-presidente-del-cplt-la-corrupcion-municipal-ya-es-sistemica/>
- Centro de Estudios Públicos. (2023).** *Estudio Nacional de Opinión Pública—Encuesta CEP 90* (Estudio Nacional de Opinión Pública 90). <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-90/>
- Cienfuegos, I., Penaglia, F. y Leon, J. (2024).** Diagnosis of municipal management in Chile: Evidence from the perception of key actors. *Revista de Administração Pública*, 58, <https://doi.org/10.1590/0034-761220220378x>
- Comisión Nacional de Ética y Valores (2023).** *Lineamientos para las Comisiones y las unidades técnicas de ética y valores institucionales en la gestión ética*. <https://cnrvcr.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/12/lineamientos-snev-2023-1.pdf>
- Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (2024).** *Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales* (Boletines N.ºs 14.594-06 y 15.523-06, refundidos). Congreso Nacional de Chile.
- Consejo para la Transparencia (16 de abril de 2024).** *Presidente del CPLT lidera talleres en transparencia y probidad a alcaldes, directivos y funcionarios municipales de la región de Coquimbo*. <https://www.consejotransparencia.cl/presidente-del-cplt-lidera-talleres-en-transparencia-y-probidad-a-alcaldes-directivos-y-funcionarios-municipales-de-la-region-de-coquimbo/>

- Contraloría General de la República.** (12 de diciembre de 2024). *Encuesta: ¿Qué piensas de la corrupción en Chile? CGR da a conocer resultados y enfatiza en la recuperación de la confianza.* https://www.contraloria.cl/web/cgr/noticias/-/asset_publisher/AmxFf8h7l735/content/resultadoencuesta-corupcion-chile?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.cl%2Fweb%2Fcg%2Fnoticias%3Fp_id%3D101INSTAN-CEAmxFf8h7l735%26pp_lifecycle%3D0%26pp_state%3Dnormal%26pp_mode%3Dview%26pp_col_id%3Dcolumn-1%26pp_col_count%3D1
- Corporación Andina de Fomento.** (2019). *Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción.* Corporación Andina de Fomento. <https://doi.org/DC2019001543>
- Doig, A. y McIvor, S.** (2003). The National Integrity System: Assessing corruption and reform. *Public Administration and Development*, 23(4), 317–332. <https://doi.org/10.1002/pad.287>
- Engel, E., Noveck, B. S., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Pieth, M., Rose-Ackerman, S., Noveck, B. S., Pieth, M. y Rose-Ackerman, S.** (2018). *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe.* <http://dx.doi.org/10.18235/00001419>
- Gofen, A., Meza, O. y Pérez Chiqués, E.** (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 42(1), 72–84. <https://doi.org/10.1002/pad.1970>
- González, E.** (28 de octubre de 2024). Alcaldes que fueron reelectos. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/un-56-de-los-alcaldes-que-fueron-a-la-reeleccion-seguiran-almundo-de-sus-comunas/L6O7T722DFCJL-NO7FRUSHP7MPPM/>
- Heywood, P. M.** (2017). Rethinking corruption: Hocus-pocus, locus and focus. *Slavonic and East European Review*, 95(1). <https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>
- Heywood, P. M. y Kirby, N.** (2020). Public Integrity: From anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica Pubblica: Studi Su Legalità e Partecipazione*, 1(2). <https://doi.org/10.1400/281574>
- Heywood, P. M. y Rose, J.** (2015). Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge. En P. Hardi, P. M. Heywood, y D. Torsello (Eds.), *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US* (pp. 102–119). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137427649_6
- Hoekstra, A., Huberts, L. y van Montfort, A.** (2023). Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government. *Public Integrity*, 25(2), 137–149. <https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204>
- Hoekstra, A. y Kaptein, M.** (2020). Ethics Management: A pluralistic and dynamic perspective. En C. L. Jurkiewicz (Ed.), *Global Corruption and Ethics Management* (pp. 109–118). Rowman & Littlefield.
- Horvitz, M. I.** (14 de abril de 2024). Corrupción dentro del Estado y redes de poder. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2024/04/14/corupcion-dentro-del-estado-y-redes-de-poder/>
- Huberts, L.** (2014). *The Integrity of Governance*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137380814>
- Huberts, L. W., Anechiarico, F. y Six, F.** (2008). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Bju Legal Publishers The Hague.
- Huberts, L. y Hoekstra, A.** (Eds.). (2016) *Integrity Management in The Public Sector—The Dutch Approach*. Dutch National Integrity Office.
- Huberts, L. y van Montfort, A.** (2020a). Chapter 31: Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems. En A. Graycar (Ed.), *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (pp. 449–462). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789900910.00040>

- Huberts, L. y van Montfort, A. (2020b). Integrity of Governance: Towards a System Approach. En C. Jurkiewicz (Ed.), *Global Corruption and Ethics Management* (pp. 184–193). Rowan and Littlefield.
- Instituto Libertad y Desarrollo. (2025). *Encuesta de corrupción 2024: Retroceso y normalización del fenómeno* (Encuesta N°1673-2). Instituto Libertad y Desarrollo. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2025/01/TP-1673-ENCUESTA-CORRUPCION-LYD.pdf>
- Jaraquemada, M. (6 de junio de 2024). Columna de María Jaraquemada: Integridad y transparencia de municipios. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-maria-jaraquemada-integridad-y-transparencia-de-municipios/R2IEUNWO-TREITP3W64RUT6LQ5Q/>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción: Integridad y transparencia*. La Catarata.
- Kaptein, M. (2015). The Effectiveness of Ethics Programs: The Role of Scope, Composition, and Sequence. *Journal of Business Ethics*, 132(2), 415–431. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2296-3>
- Kirby, N. (2021). An ‘institution-first’ conception of public integrity. *British Journal of Political Science*, 51(4). <https://doi.org/10.1017/S000712342000006X>
- Lagos, N. (2019). Pseudomorfismo, cómo nos convencimos que Chile es un país corrupto: Herramientas para promover la integridad y la ética pública en Latinoamérica. *Integridad y Ética en la función Pública* (pp. 41–100). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Lagos, N. y Zhang, Y. (2025). Reporting in a Systemic Corruption Context: Voices of Citizen Witnesses. *Public Integrity*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2472925>
- Maesschalck, J. (2004). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*, 7(1), 20–41.
- Maesschalck, J. y Bertók, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Maesschalck, J., Hoekstra, A. y van Montfort, A. (2024). Chapter 34: Integrity management systems. En M. Kaptein (Ed.), *Research Handbook on Organisational Integrity* (pp. 542–557). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803927930.00043>
- Maral, M. (2024). A Bibliometric Analysis on Academic Integrity. *Journal of Academic Ethics*, 22(4), 665–687. <https://doi.org/10.1007/s10805-024-09519-6>
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (Eds.). (2024) *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-64117-6>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024). *Avances en materia anticorrupción en el Perú: Desde una perspectiva criminológica y político criminal*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6949724/5995234-avances-en-materia-anticorrupcion-en-el-peru.pdf>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública*. Comisión de Integridad Pública y Transparencia. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/estrategia-nacional-de-integridad-publica/>
- Moreno Gómez, E. (2021). La ética en una nueva Función Pública. *Revista de Administración Pública*, LVI(2), 143–168.
- Moya Díaz, E. (2024). Corruption in Local Governments in Chile, Investigating Its Conceptualization and the Experience of Inequality. En O. Meza y E. Pérez-Chiqués (Eds.), *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 155–173). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-64117-6_8
- Moya Díaz, E., Jaramillo Brun, N., Parada Zamora, D., Cereceda Pérez, N., Moya Díaz, E., Jaramillo Brun, N., Parada Zamora, D. y Cereceda Pérez, N. (2021). Patronazgo en La Araucanía: Partidos políticos y parlamentarios en la disputa por las designaciones políticas. *Pos*

- lis, *Revista Latinoamericana*, 20(59), 223–245. <https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2021-n59-1464>
- Moya Díaz, E. y Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos. *Revista transparencia & sociedad*, 3 (noviembre), 13–28.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú*. https://www.oecd.org/es/publications/hacia-un-sistema-nacional-de-integridad-y-transparencia-en-el-peru_40db10d7-es.html
- Paillal, B. (31 de diciembre de 2023). María Jaraquemada por corrupción en 2023: “Hay más investigaciones que municipios en el país”. *Radio UChile*. <https://radio.uchile.cl/2023/12/31/maria-jaraquemada-por-corrupcion-en-2023-hay-mas-investigaciones-que-municipios-en-el-pais/>
- Patri, R., Madhavan, V., K., V. P. y Manayath, D. (2025). Truthfulness in business managers: Views on perception of integrity, ethical challenges, and strategic responses. *Asian Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s13520-025-00231-1>
- Perlman, B. J., Reddick, C. y Demir, T. (2023). A compliance—integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, 83(4), 823–837. <https://doi.org/10.1111/puar.13610>
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449–471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Picci, L. (Ed.). (2024) The Consensus on Corruption. *Rethinking Corruption: Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts* (pp. 16–31). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009468824.004>
- Pliscoff, C. (2025). Implementación de códigos de ética en el sector público chileno. *En-Claves del Pensamiento*, 38, 1-31. <https://doi.org/10.46530/ccdp.v0i38.769> [Nota: Aceptado pero no publicado]
- Pliscoff, C. y Lagos, N. (2021). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión y política pública*, 30, 81–114. <https://doi.org/10.29265/gvpp.v30i3.961>
- Pope, J. (1996). *National integrity systems: The TI source book*. Transparency International.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Sistemas de Integridad y Códigos de ética*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgkc326/files/migration/cl/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (5 de noviembre de 2021). *71 municipalidades del país se comprometieron a implementar códigos de ética para combatir la corrupción*. <https://www.undp.org/es/chile/noticias/71-municipalidades-del-pais-se-comprometieron-implementar-codigos-de-etica-para-combatir-la-corrupcion>
- Rasche, A. y Esser, D. E. (2007). Managing for compliance and integrity in practica. In *Business Ethics as Practice: Representation, Reflexivity and Performance*. Edward Elgar Publishing.
- Riedl, E. y Verschuuren, P. (2025). A systematic literature review of esports integrity. *The International Sports Law Journal*. <https://doi.org/10.1007/s40318-025-00295-y>
- Roberts, R. (2009). The rise of compliance-based ethics management: Implications for organizational ethics. *Public Integrity*, 11(3), 261–278.
- Rodriguez-Garcia, G. (2025). How Do Government Integrity Policies Affect Corruption Risks in Political Parties? Evidence for Latin America. *Public Integrity*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2494909>
- Rojas-Salazar, G. (2025). In the End, Nothing Else Matters: Organizational Strategies in Systemic Corruption Contexts. *Public Integrity*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2470496>

- Rojas-Salazar, G. y Pérez-Chiqués, E. (2024). Finding the Missing Link: Which Organizational Mechanisms Enable the Consolidation of Corruption in Local Governments? En O. Meza y E. Pérez-Chiqués (Eds.), *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 51–68). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-64117-6_3
- Salazar, D. G., Casanova, M. C., Vargas, J. M. y Enríquez, P. A. (2023). *Superar la corrupción: Horizontes éticos y educativos para América Latina*. Universidad de los Andes.
- Secretaría de la Función Pública. (2020). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética*. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 2020.
- Silva, F. y Carrizo, D. A. (2017). *Chile en la implementación transversal de códigos de ética pública: una metodología participativa* [Resumen de la ponencia]. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/C25FC31C7E7A4F5E052582B40076EB98/\\$FILE/silvaduc.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/C25FC31C7E7A4F5E052582B40076EB98/$FILE/silvaduc.pdf)
- Six, F. y Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 639–658. <https://doi.org/10.1177/0020852313501124>
- Six, F., van der Veen, M. y Kruithof, N. (2012). Conceptualizing Integrity Systems in Governments and Banking. *Public Integrity*, 14(4), 361–382. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140403>
- Tenbrunsel, A. E., Smith-Crowe, K. y Umphress, E. E. (2003). Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations. *Social Justice Research*, 16(3), 285–307. <https://doi.org/10.1023/A:1025992813613>
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>
- Treviño, L. K. y Brown, M. E. (2004). Managing to be ethical: Debunking five business ethics myths. *Academy of Management Executive*, 18(2), 69–81. <https://doi.org/10.5465/AME.2004.13837400>
- Villoria, M. (2014). Integridad. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 107–113.
- Warren, E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *Source: American Journal of Political Science*, 48 (2), 328–343.
- World Bank. (2022). *Worldwide Governance Indicators*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Justice Project. (2024). *Rule of Law Index* (15th edition). <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf>

Anexo 1

ELMTO	ACCIÓN	PREGUNTA	OPCIÓN	DESCRIPCIÓN	IMPLEMENT.
ATENCIÓN	Formación personal	3.3 ¿Desde hace cuánto tiempo y cómo, la municipalidad incorpora la formación al personal municipal en materia de riesgos a la integridad y la probidad?	0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, los funcionarios/as de planta y contrata han recibido, al menos una vez, capacitación sobre integridad y probidad.	En desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, se realizan actividades anuales, donde participan funcionarios/as de planta y contrata que son convocados en materias de integridad y probidad.	
			3	Desde hace más de un año, los funcionarios de planta y contrata, directivos y autoridades, son capacitados anualmente en los riesgos de integridad y probidad.	
			4	Desde hace más de dos años, los funcionarios/as de planta, contrata y honorarios, directivos y autoridades, son capacitados anualmente en los riesgos de integridad y probidad.	
			5	Desde hace más de dos años, todos los funcionarios/as de planta, contrata, honorarios, directivos y autoridades, son capacitados anualmente en los riesgos de integridad y probidad, del proceso específico que desarrollan.	Establecida
LIDERAZGO	Comunicación directiva	3.1 ¿Cómo el alcalde o alcaldesa y el equipo directivo comunican al personal sobre integridad y probidad en la gestión municipal?	0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, el alcalde o alcaldesa y el equipo directivo comunica a sus equipos, la prioridad de la integridad y probidad en la gestión municipal.	En desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, el alcalde o alcaldesa y la mayoría de directores comunica a sus equipos, la prioridad de la integridad y probidad en la gestión municipal.	
			3	Desde hace más de un año, el alcalde o alcaldesa y la mayoría de directores comunica a sus equipos, la prioridad de la integridad y la probidad en la gestión municipal y lo han incorporado en metas y planes de trabajo, en la mayoría de sus áreas.	
			4	Desde hace más de dos años, el alcalde o alcaldesa, y la mayoría de directores comunican a sus equipos, la prioridad de la integridad y la probidad en la gestión municipal y lo han incorporado en metas y planes de trabajo, en todas sus áreas.	
			5	Desde hace más de dos años el alcalde o alcaldesa, asegura que todas las directoras/es comunican sobre la prioridad de la integridad y probidad en la gestión municipal y lo han incorporado en las metas y planes de trabajo, en todas sus áreas.	Establecida

POLÍTICAS	Socialización código	3.4 ¿Desde hace cuánto tiempo y cómo, se socializa entre los funcionarios y funcionarias las orientaciones que establece el Código de Ética o Conducta?	0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, un Comité de Integridad desarrolla capacitaciones sobre el código de ética o conducta a algunas unidades municipales.	En desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, un Comité de Integridad desarrolla capacitaciones anuales sobre el código de ética o conducta a la mayoría de las unidades municipales.	
			3	Desde hace más de un año, un Comité de Integridad desarrolla capacitaciones permanentes sobre el código de ética o conducta a todo el personal municipal (autoridades, directivos, funcionarios/as de planta, contrata, honorarios).	
			4	Desde hace más de dos años, un Comité de Integridad desarrolla capacitaciones permanentes sobre el código de ética y conducta a todo el personal municipal (autoridades, directivos, funcionarios/as de planta, contrata, honorarios).	Establecida
			5	Desde hace más de dos años, un Comité de Integridad desarrolla capacitaciones permanentes sobre el código de ética y conducta a todo el personal municipal (autoridades, directivos, funcionarios/as de planta, contrata, honorarios), donde se incluyen evaluaciones y un plan de fiscalización.	
	Funcionamiento de un Canal de denuncias	3.5 ¿Desde hace cuánto tiempo y cómo se facilitan las consultas o denuncias de falta de probidad e integridad municipal?	0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, contamos con un canal de consultas y denuncias sobre faltas a la integridad abierto a algunos funcionarios/as.	En desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, contamos con un canal de consultas anónimas sobre faltas a la integridad abierto a la mayoría de funcionarios/as.	
			3	Desde hace más de un año, contamos con un canal de consultas y denuncias anónimas sobre faltas a la integridad abierto a todos los funcionarios y funcionarias (planta, contrata y honorarios).	
			4	Desde hace más de dos años, contamos con un canal de consultas y denuncias anónimas sobre faltas a la integridad abierto a todos los funcionarios y funcionarias (planta, contrata y honorarios), haciendo seguimiento de estas.	Establecida
			5	Desde hace más de dos años, contamos con un canal de consultas y denuncias anónimas sobre faltas a la integridad abierto a todos los funcionarios y funcionarias (planta, contrata y honorarios), haciendo seguimiento de estas y aplicando proceso de investigación en caso de denuncias.	

ORGANIZACIÓN	Gestión de riesgos	3.6 ¿Desde hace cuánto tiempo y cómo, el municipio evalúa y gestiona los riesgos de integridad y probidad?	5	Desde hace más de dos años, contamos con un canal de consultas y denuncias anónimas sobre faltas a la integridad abierto a todos los funcionarios y funcionarias (planta, contrata y honorarios), haciendo seguimiento de estas y aplicando proceso de investigación en caso de denuncias.	Establecida
			0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, se cuenta con una metodología donde se identifican los riesgos de integridad en algunos procesos de la institución.	En desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, se cuenta con una metodología liderada por el alcalde o alcaldesa donde se identifican los riesgos de integridad la mayoría de los procesos de la institución.	
			3	Desde hace más de dos años, se cuenta con una metodología liderada por el alcalde o alcaldesa donde se identifican los riesgos de integridad en todos los procesos de la institución.	
	Compromiso alcaldía	3.2 ¿Desde hace cuánto tiempo y cómo, el alcalde o alcaldesa se comprometen con la integridad y la probidad en la municipalidad?	4	Desde hace más de dos años, se cuenta con una metodología liderada por el alcalde o alcaldesa donde se identifican los riesgos de integridad en todos los procesos de la institución y se implementan medidas de gestión de riesgos.	Establecida
			5	Desde hace más de dos años, se cuenta con una metodología liderada por el alcalde o alcaldesa donde se identifican los riesgos de integridad en todos los procesos de la institución, se implementan medidas de gestión de riesgos, y se difunde a la totalidad de los funcionarios y funcionarias.	
			0	No se hace.	Ausente
			1	Recientemente, hace un año o menos, el alcalde o alcaldesa se compromete con la integridad y la probidad, al presentar el presupuesto anual municipal.	En Desarrollo
			2	Recientemente, hace un año o menos, el alcalde o alcaldesa se compromete con la integridad y la probidad, formalizándolo en las prácticas de personal y capacitaciones.	
			3	Desde hace más de un año, el alcalde o alcaldesa se compromete con la integridad y la probidad, formalizándolo en las prácticas de personal, capacitaciones y cuentas públicas.	
			4	Desde hace más de dos años, el alcalde o alcaldesa se compromete con la integridad y la probidad, formalizándolo en las prácticas de personal, capacitaciones, cuentas públicas y en el Plan de Desarrollo Comunal.	Establecida
			5	Desde hace más de dos años, el alcalde o alcaldesa se compromete con la integridad y probidad, formalizándolo en las políticas de personal, capacitaciones, cuentas públicas, en el Plan de Desarrollo, en conjunto con una política de integridad que conforme y un Comité de probidad.	

REFLEXIÓN	Gestión información	3.7 ¿Tiene datos de acciones o iniciativas que se hayan realizado con el fin de reforzar la integridad y probidad en la Municipalidad?	0	No tenemos datos.	Ausente
			1	Tenemos un listado de las acciones del último año.	En desarrollo
			2	Tenemos un listado de acciones y un registro de los participantes de los últimos dos años.	
			3	Tenemos un listado de acciones, registro de participantes, y evaluación de estas acciones de los últimos tres años.	
			4	Tenemos un listado de acciones, registro de participantes, y evaluación de estas acciones, realizado con el Comité de Integridad, de los últimos tres años.	
			5	Tenemos series históricas de datos (tres años o más), de las distintas acciones, registro de participantes, una evaluación de estas acciones, realizado con el Comité de Integridad.	

Los cuidados retroceden: las políticas de cuidados en la Argentina reciente (2019-2024)

Sol Prieto

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

sprieto@udesa.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-3179-4627>

Resumen

Los cuidados en Argentina representan el 16,8% del PBI. Son, por lo tanto, un componente central en la economía. Este artículo analiza los avances y retrocesos en las políticas de cuidado entre 2019 y 2024, evaluando las iniciativas implementadas por el gobierno del Frente de Todos (FDT) (2019-2023) y los cambios introducidos por Javier Milei (2023-2024). Para ello, se emplea una metodología que combina el análisis de contenido de documentos públicos con un análisis cuantitativo basado en datos presupuestarios y estadísticos. El análisis de las políticas implementadas por el FDT muestra avances en las políticas de cuidados, aunque sin transformaciones estructurales. Con el nuevo gobierno se observa un retroceso, en línea con las políticas de austeridad, pero con la novedad de la reacción ideológica a la institucionalidad de género.

Palabras clave: políticas públicas, desigualdad, género, economía feminista, ajuste estructural.



Fecha recepción: 09-12-2024

Fecha aceptación: 17-03-2025

Care retreats: Argentina's care policies in recent years (2019-2024)

Abstract

Care work in Argentina accounts for 16.8% of GDP, making it a central component of the economy. This paper examines the advancements and setbacks in care policies between 2019 and 2024, evaluating the initiatives implemented by the Frente de Todos (FDT) government (2019–2023) and the changes introduced under Javier Milei (2023–2024). The article combines content analysis of public documents with quantitative analysis based on budget and statistic data. The analysis of the policies implemented by the FDT reveals progress in care policies, without achieving structural transformations. Under the new government, a regression is evident, aligned with austerity policies and marked by an ideological reaction to gender institutionalization.

Keywords: public policies, inequality, gender, feminist economics, structural adjustment.

Cómo citar este artículo

Prieto, S. (2025). Los cuidados retroceden: Las políticas de cuidados en la Argentina reciente (2019-2024). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 194-230. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.76954>

Introducción

El 10 de diciembre de 2019, una muchedumbre con banderas, globos y pasacalles organizada en columnas sindicales, de partidos políticos y de movimientos sociales le daba la bienvenida al nuevo presidente argentino en la céntrica Plaza de Mayo. Luego de cuatro años en los que la alianza de centroderecha Juntos por el Cambio (Gené y Vommaro, 2023) había gobernado la Argentina, el peronismo volvía al poder en un frente de unidad (el Frente de Todos, en adelante FDT) y con muchas promesas. La recuperación del salario real, que había caído en un 20,3% entre 2015 y 2019 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, 2024), ocupaba un lugar central entre dichas promesas y representaba una expectativa de mayor bienestar para las mayorías.

Las demandas del feminismo también tuvieron un rol muy relevante en la identidad, la agenda, la campaña y la coalición que ganó las elecciones ese año. En los años previos, el movimiento feminista había desarrollado un proceso de “masividad y radicalidad” (Gago, 2019, p. 16) que tuvo como principales hitos la primera movilización de #NiUnaMenos, en 2015 contra la violencia machista, el primer paro de mujeres en octubre de 2016 que convergió en un paro internacional de mujeres el 8 de marzo de 2017, y las varias y diversas movilizaciones por la legalización del aborto en 2018. Estos hitos situaron al movimiento feminista como una fuerza organizada –no sin tensiones– en contra del gobierno de Mauricio Macri, señalado por el feminismo como neoliberal y, por lo tanto, con políticas adversas para las mujeres (Gago, 2019; Cavallero y Gago, 2021). Si bien durante el ciclo kirchnerista (2003-2015) se habían impulsado varias políticas de ampliación de los derechos de las mujeres y las diversidades –leyes 25.994 y 26.970 de moratoria previsional, Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario, Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral, entre

muchas otras—, el objetivo explícito de hacer coincidir el programa de gobierno con las demandas del feminismo constituía una novedad para el peronismo y la agenda de los cuidados ocupaba, junto con la legalización del aborto, un lugar relevante en ese objetivo. De hecho, el discurso del presidente electo en el congreso, horas antes del acto en la Plaza de Mayo, se había referido explícitamente a esta cuestión¹.

Pero las prioridades declamadas por un espacio político al iniciar su gestión no necesariamente coinciden con el desarrollo de las políticas públicas y, en fin, de la política de un gobierno. El presente artículo parte de una definición de cuidados que comprende “las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014, p. 11). Esto incluye, por lo tanto, el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, el trabajo sobre las condiciones en que se realiza el cuidado (por ejemplo, mantener un ambiente limpio) y la gestión del cuidado por parte de otras personas (niñeras, cuidadoras, enfermeras, etc.), atendiendo tanto las necesidades de las personas más dependientes (sobre todo niños y personas adultas mayores) como de aquellas menos dependientes (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Las políticas de cuidados, por lo tanto, son aquellas que, por acción o por omisión, producen efectos sobre la carga de cuidados que, históricamente, recae sobre las mujeres. Partiendo de estas definiciones cabe preguntarse: ¿Cuánto avanzó el gobierno del FDT en el desarrollo de políticas públicas de este tipo? ¿Cuáles fueron sus límites y obstáculos? Estos son algunos de los interrogantes que articulan este trabajo.

1 La cita textual es la siguiente: “(...) Buscaremos reducir a través de diversos instrumentos las desigualdades de género, económicas, políticas y culturales. Pondremos especial énfasis en todas las cuestiones vinculadas al cuidado frente a muchas desigualdades, ya que la mayor parte del trabajo doméstico recae sobre las mujeres en la Argentina” (Fernández, 2019).

Por otro lado, el triunfo de Javier Milei en el ballotage de noviembre de 2023 puso de manifiesto un proceso de reconfiguración de las coordenadas del debate político, canalizando una corriente social de descontento y crítica del Estado y los partidos que se venía gestando en la última década (Semán, 2024). El triunfo de un líder que caracteriza a su propio proyecto político (La Libertad Avanza, en adelante LLA) como “paleoliberal” y “anarcocapitalista” abre varias líneas de análisis, entre las cuales el carácter reaccionario al feminismo de este movimiento es una de las más importantes². Atendiendo a este fenómeno, surge la pregunta acerca de si la reacción al feminismo se traduce en un retroceso en las políticas de cuidados y, en caso afirmativo, cuál es el efecto de dicho retroceso sobre la economía del cuidado.

Dado que Argentina es un país federal, que comprende 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este análisis se focaliza solo en las políticas nacionales, es decir, de aquellas que no dependen de las jurisdicciones provinciales ni municipales. Si bien los gobiernos subnacionales son actores claves en la provisión de cuidados, el objeto del presente artículo es indagar en los cambios producidos por un marcado viraje en la política nacional.

2 En la literatura reciente se identifican tres tipos de explicaciones a esta reacción: a) las que enfatizan motivos ideológicos, relacionados a la necesidad de polarización con el movimiento feminista como una herramienta de constitución identitaria (Semán, 2024); b) las que indagan más en las condiciones históricas de emergencia de esta derecha radical, dado que gran parte de sus bases y referentes encontraron en los debates por la legalización del aborto un bautismo político, identificándose con la causa prohibicionista llamada “de las dos vidas” (Vázquez, 2023, p.55); y c) las que hacen más hincapié en motivos políticos, más concretamente en la propuesta de las derechas radicales de reinstaurar las jerarquías sexo-genéricas, como un proyecto que coincide con el interés de amplios sectores de la sociedad (Balsa, 2024; Nazareno y Brusco, 2023; Caminotti y Tabbush, 2021).

Metodología y Organización del Artículo

Para responder estas preguntas es necesario caracterizar el panorama de la economía del cuidado y la desigualdad en Argentina en 2019, cuando el FDT llegó al gobierno, así como relevar y sistematizar cuáles fueron las políticas de cuidados que se desarrollaron y analizar qué ocurre con la continuidad de estas políticas en la actualidad, bajo el gobierno de Milei. Tales son los objetivos de este artículo.

Para cumplir con estas metas se desarrolló un abordaje que comprende, por un lado, el análisis documental de contenidos (Vasilachis de Gialdino, 2006), temático (Braun y Clarke, 2006), de los registros públicos nacionales disponibles sobre políticas de cuidados en el período 2019-2024, para identificar, año por año, cuáles fueron los cambios e iniciativas más relevantes. El corpus incluye: a) anteproyectos y Mensajes de los Presupuestos Nacionales 2021, 2022, 2023 y 2024³; b) documentos e informes publicados por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía (DNElyG); c) documentos publicados por la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados, que funcionaba en el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD); d) documentos sobre infraestructura del cuidado publicados por el Ministerio de Obras públicas; e) informes sobre ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP); f) actas de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares publicadas entre 2020 y 2024.

Por otro lado, con el objeto tanto de trazar un punto de partida de la economía del cuidado como de analizar las brechas laborales y de ingresos que la organización de la economía del cuidado produce, se

3 Esta selección se relaciona con el ciclo presupuestario en Argentina: en agosto de cada año el Poder Ejecutivo envía al Congreso un anteproyecto de Ley de Presupuesto para su aprobación por el Legislativo. Por este motivo, el Presupuesto 2021 es el primero que se considera con el objetivo de analizar los presupuestos elaborados durante el Gobierno del Frente de Todos. En caso que el poder el Legislativo no apruebe el Presupuesto (como sucedió en 2022), se prorroga el Presupuesto del año anterior y el Poder Ejecutivo tiene amplios márgenes para asignar los créditos de acuerdo a sus criterios y prioridades.

desarrolla una estrategia cuantitativa, descriptiva, basada en el análisis de datos de tres relevamientos: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); la Encuesta de Uso del Tiempo (ENUT, INDEC)⁴; y la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] , Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,2020).

El artículo se organiza de la siguiente manera: en el apartado 3 se presentan los principales antecedentes en América Latina sobre políticas de cuidados, haciendo especial hincapié en Argentina. En el apartado 4 se presentan algunos de los indicadores más relevantes de uso del tiempo, tareas de cuidados y cobertura de la primera infancia en Argentina, así como de desigualdades laborales y de ingresos producto de la distribución de las tareas de cuidado al comienzo del gobierno del FDT; también se presentan brevemente las políticas de cuidados más importantes hasta ese entonces, es decir, aquellas con mayor alcance numérico y presupuestario, y mayor nivel de institucionalidad. En el apartado 5 se describen las principales políticas de cuidados desarrolladas entre 2020 y 2023, así como los cambios en las políticas de cuidados en lo que va del gobierno de LLA. Finalmente, en el apartado de conclusiones, se presentan los principales hallazgos.

4 Dado que en la Argentina se desarrollaron solo dos encuestas de usos del tiempo (un piloto en 2013 y una encuesta más integral en 2021), seleccioné la encuesta de 2021 para describir la situación de la economía del cuidado a comienzos del gobierno del FDT por tratarse de valores más cercanos en el tiempo.

Entorno Conceptual: Pensando los Cuidados desde América Latina

El cuidado es caracterizado a menudo como una noción “resbaladiza” (Esquivel, 2012) y, más específicamente, “polisémica” (Pautassi, 2023). Esto se debe no solo a todos los objetos, personas y actividades que hacen al campo de los cuidados, sino también al modo en el cual esta categoría es enriquecida por distintas disciplinas y preocupaciones, con sus conexiones y divergencias (Pautassi, 2023). En efecto, el conjunto de actividades que quedan demarcadas por la etiqueta de “cuidados” incluyen, en su definición más amplia, todo lo que los humanos hacen para mantener, continuar y reparar el mundo para poder vivir en él lo mejor posible (Tronto, 2015). Por eso, la acción misma de cuidar incorpora al mismo tiempo distintos componentes⁵ y requiere de respuestas políticas, tanto en un sentido micro (individuos organizándose cotidianamente en busca de un resultado), como en un sentido macro, ya que todo acto de cuidar ocurre dentro de un contexto más amplio que refleja los valores, leyes, costumbres e instituciones de una sociedad determinada (Tronto, 2015).

En parte por esta polisemia, en parte por la invisibilización histórica de los cuidados, el camino hacia su conceptualización ha sido complejo y ha requerido décadas de debate dentro del feminismo. En los años 70s, las discusiones sobre lo que hoy llamamos cuidados se centraron en el llamado “debate sobre el trabajo doméstico”, que apuntaba a comprender el vínculo entre capitalismo y división sexual del trabajo, pensando a los maridos como una clase privilegiada y a las amas de casa como una clase subordinada (Esquivel, 2011). De esta perspectiva se seguía la consigna de abolir el trabajo doméstico para no seguir perpetuando esta desigualdad. Luego, esta noción

5 “Care about” (preocupación por el cuidado), “care for” (asumir la responsabilidad del cuidado), “care giving” (la prestación del cuidado) y “care receiving” (la recepción del cuidado) (Tronto, 2015).

fue reemplazada por el concepto de “trabajo reproductivo”, entendido como el trabajo “necesario” para reproducir la fuerza de trabajo presente y futura (Esquivel, 2011). Este trabajo no debía ser abolido sino visibilizado: dimensionar los costos que el trabajo no pago representaba para las mujeres era clave para poder distribuirlo de una manera más justa.

La confluencia entre los debates en torno al trabajo reproductivo, las reflexiones de Tronto (1998) sobre la ética de los cuidados, y la vinculación entre cuidados y regímenes de bienestar sintetizada en la idea de “cuidado social” (Daly y Lewis, 2000) dieron mayor volumen a las discusiones en torno a la idea de “economía del cuidado” (Esquivel, 2011). La economía del cuidado implica un campo más amplio, al combinar diferentes aspectos de lo económico (el mercado, lo monetario y la producción), pero también abarca lo personal, los afectos y la vida cotidiana (Rodríguez Enríquez, 2012). En América Latina –y en Argentina en particular–, estos debates no solo fueron retomados, sino también resignificados desde una perspectiva situada, incorporando nuevas aristas al análisis de la economía del cuidado. Estas aristas están imbricadas dada la complejidad del fenómeno de los cuidados (Aguilar, 2019). Sin embargo, desde un punto de vista meramente analítico, pueden identificarse, a grandes rasgos, seis subconjuntos dentro de la literatura sobre cuidados en la región:

- a) Trabajos sobre regímenes de cuidado y modelos de bienestar, que analizan cómo los sistemas de bienestar en la región han configurado regímenes de cuidado marcados por la informalidad, la feminización y la escasa intervención estatal. Esto engloba algunos estudios que destacan la centralidad de las familias en la provisión del cuidado y la segmentación del acceso según clase social (Faur, 2014; Martínez Franzoni, 2008); otros que explican las diferencias entre los modelos de bienestar latinoamericanos y los de países centrales, enfatizando la falta de universalización

de las políticas de cuidado (Razavi, 2007; Blofield y Martínez Franzoni, 2015); y otros que han examinado el impacto del neoliberalismo en las políticas y la economía del cuidado en América Latina (Rea Ángeles et al, 2021; Chiatchoua y Tapia, 2023; Elson y Rodríguez Enríquez, 2020; Esquivel y Rodríguez Enríquez, 2020).

- b) Estimaciones de la participación económica de los cuidados, sobre todo a través de cuentas satélite. Esto involucra estimaciones comparadas (Vaca-Trigo y Barón, 2022), nacionales (DNEIyG, 2023) y una agenda de reflexión en torno a los límites del PIB como indicador de riqueza y desarrollo (Vaca-Trigo y Barón, 2022; Rodríguez Enríquez, 2012; Durán, 2012, Rodríguez Enríquez, 2018).
- c) Investigaciones sobre uso del tiempo y organización del cuidado, basadas generalmente en encuestas de uso del tiempo, lo que incluye análisis de la organización familiar del cuidado y la reproducción de normas de género (Esquivel et al., 2008; Jelin, 1998, Bathyány, 2020; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2024); así como de los usos del tiempo y su incidencia en la participación de las mujeres en el mercado laboral (D'Alessandro, 2016; Aguirre, 2009; García Pacheco, 2014).
- d) Trabajos sobre la economía del cuidado y las condiciones laborales de las trabajadoras del cuidado, como empleadas domésticas, maestras y enfermeras (Esquivel y Pereyra, 2017; Pereyra, 2012), cuidado de personas adultas mayores (Pautassi y Zibecchi, 2015), cadenas globales de cuidado (Pérez Orozco, 2010, 2014), trabajadoras de cuidados comunitarios (Zibecchi, 2020), y análisis interseccionales destacando factores como la migración (Benería y Floro, 2006; Pautassi, 2007; Mallimaci Barral, 2016, 2018).

- e) Debates sobre el reconocimiento del cuidado como un derecho y el papel del Estado en garantizar su provisión, lo que ha dado lugar a marcos conceptuales como el “derecho al cuidado” y la necesidad de generar, desde los Estados, sistemas integrales de cuidado (Pautassi 2017, 2019, 2023; Rico y Robles, 2016; ELA y UNICEF, 2023) considerando la política fiscal (ELA y UNICEF, 2022).
- f) Análisis de los impactos del cuidado en la autonomía económica y el bienestar de las mujeres, mostrando cómo la carga de cuidados limita su participación en el mercado de trabajo y su acceso a seguridad social (Blofield y Martínez Franzoni, 2015; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Estos trabajos prestan especial atención a la organización social del cuidado infantil y su relevancia para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022) y a las consecuencias de su invisibilización en el debate público (Gherardi et al., 2012).

El presente análisis de las políticas de cuidados toma las reflexiones de todos estos enfoques, indagando en particular en el modo en el cual las distintas políticas de cuidados producen efectos en la distribución del tiempo de cuidados.

Uso del Tiempo, Desigualdad y Políticas Públicas de cuidados en la Argentina: un Punto de Partida

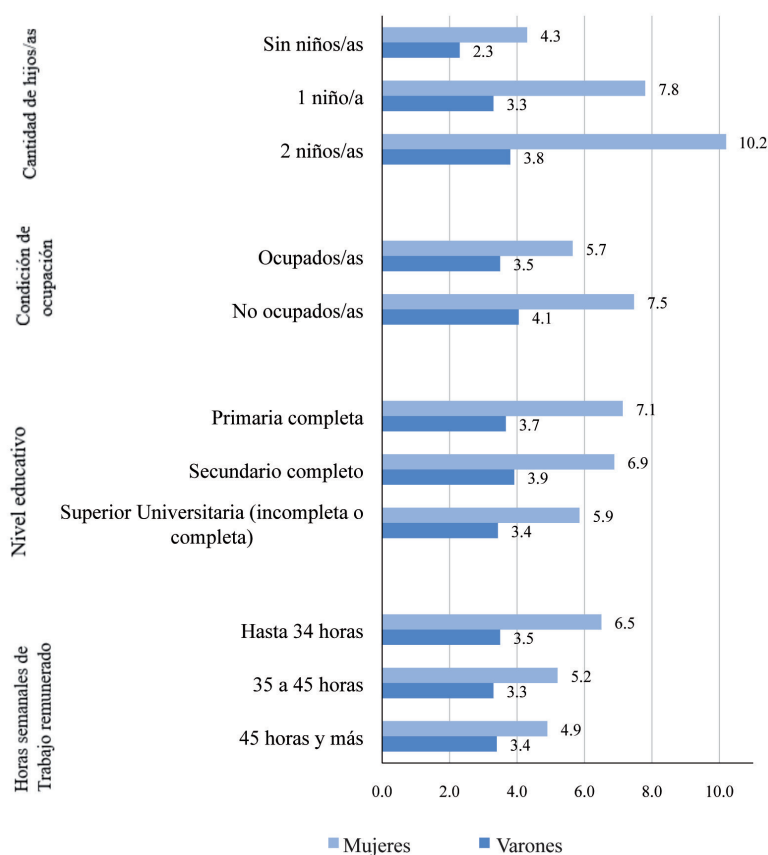
En el presente apartado se analiza la situación estructural de los cuidados en Argentina, con el objeto de establecer una línea de base para el análisis. Para ello se analizan las estadísticas laborales y de uso del tiempo disponibles, así como las políticas de cuidados más institucionalizadas y con mayor peso presupuestario en la Argentina a nivel nacional.

Los Números del Cuidado

En Argentina se dedican aproximadamente 146,1 millones de horas diarias al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR), lo que representa el 16,8% del PBI, por encima de sectores como el comercio y la industria (DNEIyG, 2023). Este trabajo no se distribuye de manera simétrica entre varones y mujeres, dado que ellas aportan el 70,2% del tiempo de trabajo no pago. En promedio, 9 de cada 10 mujeres dedica 6:31 horas al día a este trabajo, mientras que 7 de cada 10 varones destinan 3:40. Estos promedios varían ampliamente según distintos parámetros, de los cuales se destacan: presencia de niños/as en el hogar, condición de ocupación, nivel educativo y tiempo dedicado al trabajo remunerado.

La presencia de niños aparece como el factor más relevante para explicar la distribución del tiempo, al punto de que en los hogares con dos o más niños (menores de 13 años), esta cifra asciende, para las mujeres, a 10:10 diarias, superando la jornada laboral estándar. Entre los varones, en cambio, el promedio asciende a 3:45 horas diarias. La ocupación, el nivel educativo y el tiempo de trabajo remunerado también son claves para entender la desigualdad en el tiempo dedicado a tareas domésticas y de cuidado entre las mujeres (Figura 1), no así entre los varones, quienes presentan bajos niveles de intensidad horaria para todos los parámetros analizados.

Figura 1. Horas promedio de TDCNR por sexo según presencia de niños/as en el hogar, condición de ocupación, nivel educativo y cantidad de horas semanales de trabajo remunerado

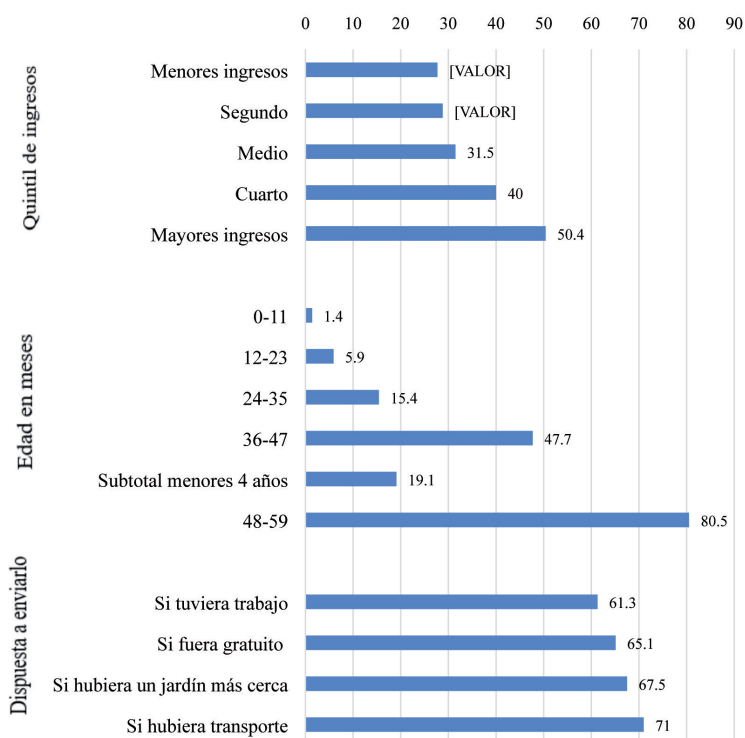


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Uso del Tiempo (ENUT), INDEC (2021).

Las desigualdades en la dedicación al trabajo de cuidados se explican, en parte, por el acceso desigual a espacios de cuidado en la primera infancia. La asistencia a jardines y guarderías es casi el doble en hogares de mayores ingresos respecto a los más pobres, y 20 puntos porcentuales (p.p.) mayor entre niños/as con madres con educación superior frente a aquellas con secundario incompleto. La escolarización obligatoria desde los 4 años (tal como lo establece la Ley Nacional

de Educación N° 26.206) también incide: solo el 19,1% de los menores de 4 asisten a guarderías y jardines, mientras que a los 4 y 5 años este porcentaje supera el 80%. Además, 7 de cada 10 madres de niños/as no escolarizados afirman que los enviarían a un jardín o guardería si tuvieran un mayor acceso, ya sea por cercanía, monto de la cuota o transporte accesible (UNICEF et al., 2020).

Figura 2. Asistencia de niños y niñas menores de 5 años a servicios de cuidado infantil y primera infancia según quintil de ingresos, nivel educativo de la madre y edad en meses (en porcentajes)



Fuente: Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) (2019-2020).

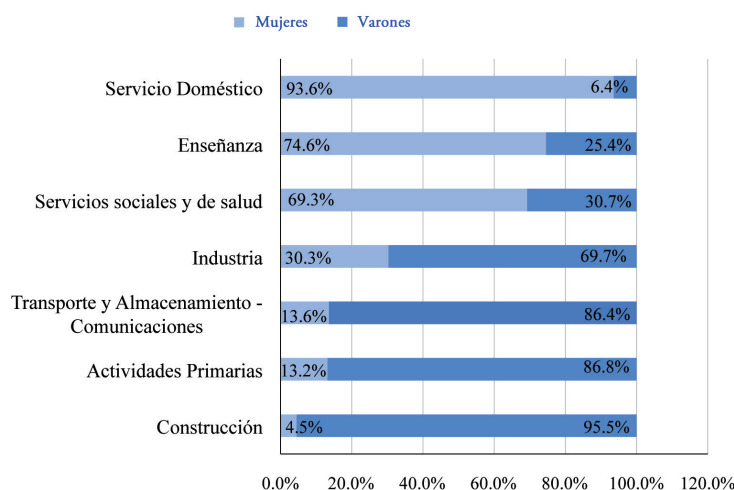
La carga de trabajo no remunerado, en especial de cuidado de niños, limita la capacidad de las mujeres para participar en el mercado de trabajo. Esto resulta en tasas de empleo más bajas para las mujeres

comparadas con los varones, incluso en momentos de récord histórico de empleo femenino (Prieto, 2021) y de actividad (Beccaria et al., 2017); y en mayores niveles de desocupación (en especial entre las mujeres jóvenes) y de informalidad, ya que debido a la necesidad de gestionar el tiempo de manera flexible, muchas mujeres se ven obligadas a aceptar trabajos informales y de baja remuneración, que es el formato que toma el trabajo part-time en América Latina (Esquivel y Pereyra, 2017)⁶.

Otra consecuencia de la participación intensa de las mujeres en el TDCNR es la segregación horizontal (Figura 3). Las que logran salir al mercado de trabajo lo hacen, a menudo, con tareas similares a aquellas que realizan al interior de los hogares. En el 4to trimestre de 2019, 4 de cada 10 mujeres que participaban del mercado de trabajo se empleaban o en empleo doméstico (16,2%), en enseñanza (13,9%), servicios sociales y de salud (10,2%). Esto también tiene implicancias sobre la economía del cuidado dado que, al igual que en todo el mundo, el trabajo remunerado relacionado al sostenimiento de los cuidados es realizado muy mayoritariamente por mujeres. En efecto, en el 4to trimestre de 2019, el 79,5% de los puestos de trabajo en servicio doméstico, enseñanza y servicios sociales y de salud eran ocupados por ellas (Figura 3). El valor es consistente con análisis previos sobre el tema (Esquivel y Pereyra, 2017).

6 Así, en el 4to trimestre de 2019 –cuando comenzó el gobierno del FDT– las mujeres tenían una tasa de empleo casi 20 p.p. más baja que los varones, niveles más altos de desempleo –en especial las mujeres jóvenes– y 4,3 p.p. más de informalidad laboral. Esto último se debe principalmente a que en ese entonces –la pandemia luego modificó esto–, la primera actividad económica de las mujeres era el trabajo en casas particulares, caracterizado por sus bajos niveles de formalización, estabilizada en torno al 25% en los últimos 10 años. En los hogares monomarentales, donde la crisis de los cuidados es mayor y se requieren aún más esfuerzos por parte de las jefas de hogar para compatibilizar las tareas de cuidados con la provisión de bienes y servicios, la brecha de informalidad es aún mayor. Las mujeres a cargo de estos hogares tienen porcentajes de informalidad que alcanzan el 46,8%.

Figura 3. Ramas de actividad según porcentaje de ocupación por género (4to trimestre de 2019)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del 4to trimestre del 2019 (Actividad, Empleo, Desocupación).

Estos empleos asociados a las tareas de cuidados, ya sea por los niveles de informalidad que registran (como en el caso de las trabajadoras de casa particular), ya sea por sus bajos niveles de reconocimiento (como en el caso de las ramas de enseñanza y salud), tienen salarios promedios menores que otras ramas más masculinizadas, como la industria o el transporte. De hecho, el ingreso promedio de las trabajadoras de casa particular (\$8.691 en el 4to trimestre de 2019 según la EPH-INDEC, alrededor de 120 dólares al tipo de cambio de ese momento) resultó ser, consistentemente a lo largo del tiempo, el más bajo de todas las ramas⁷.

⁷ Si se lo compara con la rama de actividad más masculinizada pero con peores salarios relativos entre aquellas dominadas por varones –la construcción– se observa que el promedio el ingreso promedio mensual de un trabajador fue equivalente, en el mismo trimestre, a 2,5 ingresos promedio de una trabajadora doméstica. De la misma manera, si se compara la actividad masculinizada mejor remunerada –actividades primarias– con la actividad feminizada mejor remunerada –servicios sociales y de salud–, se observa que el ingreso promedio de la primera equivale a 1,6 ingresos de la segunda.

Todas estas desigualdades que surgen de la distribución de los cuidados se traducen en brechas salariales y de ingresos. En efecto, la brecha de ingresos laborales se situó, al 4to trimestre de 2019, en 26,8% (INDEC, 2019). Entre los trabajadores y trabajadoras informales esta brecha fue 10 p.p. más elevada, alcanzando el 36,8% (INDEC, 2019), lo que indica que la desigualdad de ingresos es mayor entre la población de menores ingresos y mayor desprotección laboral.

Las Políticas de Cuidados en la Argentina antes de 2019

El régimen de cuidados en Argentina se define a menudo como un conjunto heterogéneo y segmentado de políticas e instituciones (Faur, 2011; Batthyány, 2020; Esquivel, 2012). De acuerdo a Faur (2011), esto se explica por la compleja configuración del estado de bienestar, en la que los roles y responsabilidades sobre la organización social del cuidado se superponen, haciendo que la provisión de servicios de cuidado afecte de manera desigual a los hogares. Asimismo, tal como lo planteó Pautassi (2023), en Argentina –al igual que en toda América Latina– existe un problema de polisemia, por el cual el trabajo de cuidados y su abordaje a través de distintas políticas no es nombrado como tal por quienes las diseñan e implementan. Pero en las políticas de educación, de reducción de la pobreza, de salud, de mercado de trabajo, el cuidado se asocia por *default* a las familias, y esto impacta en su organización social.

Aún reconociendo estos problemas de polisemia y fragmentación, hay algunas políticas más institucionalizadas que pueden servir para definir el punto de partida del gobierno del FDT. Estas iniciativas más consistentes a lo largo del tiempo están orientadas sobre todo a tres poblaciones: los niños/as y adolescentes, las personas adultas mayores y las trabajadoras de casa particular. Entre las políticas de cuidados dirigidas a la niñez se destacan dos: a) la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa de transferencias condicionadas que comenzó

en 2009 y llega a alrededor de 4 millones de niños (Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES], 2024) cuyas madres, padres o tutores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal obteniendo un salario menor al mínimo vital y móvil; y b) el Programa 46 de Ejecución Descentralizada de Jardines Infantiles del Ministerio de Educación, para la construcción y refacción de escuelas infantiles para niños de 3 a 5 años⁸.

Entre las políticas dirigidas a personas adultas mayores, se destacan por su relevancia y alcance las sucesivas moratorias previsionales (de 2005, 2014 y 2016), que permitieron un amplio acceso a la jubilación —en especial por parte de las mujeres— reconociendo y compensando implícitamente las tareas de cuidados realizadas a lo largo de toda la vida. Las moratorias son planes de pagos para cubrir los años faltantes de aportes previsionales y completar así el período de cotización necesario, que en Argentina es de 29 años. Las mujeres, debido a la carga de cuidados y a su inserción económica subordinada, tienen más dificultades para reunir los años de aportes necesarios para poder jubilarse: a fines de 2019, apenas al 10,7% de las mujeres próximas a la edad jubilatoria registraba 20 años de aportes previsionales o más, y más del 80% de las jubiladas habían accedido a este derecho a través de una moratoria (DNEIyG, 2020).

Finalmente, dentro de las políticas de regulación y jerarquización del trabajo doméstico remunerado, un hito relevante fue la sanción del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que tuvo como objetivo equiparar las condiciones de trabajo del sector con las del resto de los asalariados amparados bajo

8 La AUH es un programa que, por su cobertura e importancia en términos de universalización de la política social de asignación familiar, recibió mucha atención por parte de la literatura, que ha destacado tanto sus componentes maternalistas (Faur, 2011; Faur, 2015) como aquellos más empoderantes (Pautassi et al., 2014). El Programa 46, por su parte, no ha sido abordado frecuentemente como una política de cuidados, dado que el nivel inicial forma parte de la educación formal. Sin embargo, los solapamientos entre los cuidados y la educación en la primera infancia aparecen como un tema recurrente en la literatura (Marzonetto, 2016).

la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) (Pereyra, 2012). Hasta entonces, el sector se regía por un decreto del 1956 que excluía a las trabajadoras de casas particulares de derechos laborales básicos contemplados en la LCT, tales como el derecho a la licencia por maternidad y por vacaciones, a estar cubiertas por un seguro de riesgos del trabajo, a los aportes previsionales para las trabajadoras “por horas” (casi la mitad del sector), y a las paritarias libres, ya que los salarios se determinaban de forma unidireccional por parte del Poder Ejecutivo (Pereyra, 2012).

Las políticas de Cuidados en los Gobiernos del FDT y LLA

Las Políticas de Cuidados del Gobierno del FDT

Las políticas enumeradas hasta aquí funcionaron como un plañ para las iniciativas que surgieron a partir de 2020. En los comienzos de la gestión del FDT, los problemas de definición (¿qué son los cuidados?), conceptualización (¿qué es una política de cuidados?) y medición de la economía del cuidado (¿cuál es el aporte de los cuidados?) fueron los primeros en ser abordados desde la nueva institucionalidad de género que se creó con miras a desarrollar una agenda feminista de gobierno. El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad —emblema de esta nueva institucionalidad— desarrolló una Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados con el objetivo de coordinar —en especial en el contexto de la pandemia— las políticas de cuidados a nivel nacional (MMGyD, 2020). Pero más allá de esta meta declamada, el objetivo político de este espacio fue transversalizar la política de cuidados en todas las áreas gubernamentales. Esto contribuyó a que muchas políticas de cuidados se desarrollaran por fuera de dicho Ministerio (Tabla 1).

Tabla 1. Acciones y políticas con efectos sobre los cuidados del Gobierno del FDT por año

2020
Creación de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado.
Medición del aporte del sector de los cuidados al PBI: 15,9%.
Ley Ramona: bono mensual para las trabajadoras comunitarias de comedores, merenderos y cuidados.
Primer Presupuesto Nacional con Perspectiva de Género 2021
2021
Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado.
Registradas: subsidio al salario de trabajadoras de casa particular recién contratadas, durante 6 meses.
Plus por antigüedad para trabajadoras de casa particular.
Programa de infraestructura de cuidados para la creación de centros de desarrollo infantil y jardines.
Mi Pieza: refacción de hogares de mujeres residentes de barrios populares.
2022
Reglamentación de la Ley del Contrato de Trabajo: las empresas con 100 empleadas/os o más deben contar con espacios de cuidado para infancias.
Proyecto de ley Cuidar en Igualdad
Programa Buena Cosecha ⁹ .
2023
Moratoria previsional.
Canasta de Crianza.
Solicitud Opinión Consultiva (OC) ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Fuente: Elaboración propia en base a corpus documental.

En el Ministerio de Economía se creó un área de igualdad (la DNEIyG), que en agosto de 2020 realizó la primera estimación oficial –cuenta satélite– de la participación de los cuidados en el Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo a dicha estimación, el TDCNR representaba el 15,9% del PIB, por encima de sectores como el comercio y la industria (DNEIyG, 2020). También desde Economía se impulsó el

⁹ Este programa apuntaba a aliviar la carga de cuidados a las trabajadoras rurales y a la vez combatir el trabajo infantil, a través del subsidio y la construcción de centros socio-educativos. Se construyeron más de 100 centros socio-educativos rurales en el marco de esta política.

primer Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG). El Presupuesto 2021 destinó el 15,2% del gasto a políticas orientadas a cerrar brechas de género (DNEIyG, 2021a), partiendo de una metodología propia basada, justamente, en la identificación de brechas específicas. Así se etiquetaron las políticas destinadas a reconocer, redistribuir y reducir la carga de TDCNR que recae sobre las mujeres (DNEIyG, 2021a). Este ejercicio permitió identificar que las políticas de cuidados representaban casi el 10% del presupuesto nacional –en especial debido al peso de pago de jubilaciones obtenidas por moratoria previsional– (DNEIyG, 2023).

A la vez, en 2020 los cuidados comunitarios cobraron más visibilidad debido al rol clave que tuvieron las trabajadoras comunitarias –sobre todo aquellas que participaban de merenderos y comedores– en la supervivencia de amplios sectores de la población (Zibecchi, 2020), especialmente trabajadores informales, que debieron recurrir a comedores, merenderos y a la ayuda estatal para satisfacer necesidades básicas¹⁰. En ese contexto, el Congreso sancionó una ley (conocida como Ley Ramona¹¹) que dotaba de un plus de \$5.000 mensuales –unos 50 dólares–, por el lapso de un año, a unas 50.000 cocineras comunitarias. Se trataba del primer reconocimiento monetario explícito al trabajo comunitario de cuidados.

Así fue que durante el primer año del gobierno, el reconocimiento de los cuidados fue una dimensión importante de las políticas implementadas por FDT. Algo similar ocurrió en 2021, donde también hubo iniciativas en este sentido. La más relevante, por su alcance pero también porque fue la primera vez que el Estado valorizó explícitamente el TDCNR, fue el Reconocimiento de los Aportes por Tareas de Cuidados, impulsado en agosto de 2021 para complementar las

10 El gobierno calculó en más de 11 millones de personas aquellas que requirieron del estado para comer (Arroyo, 2020).

11 El nombre de la Ley fue en honor a Ramona Medina, una joven cocinera comunitaria que falleció ese año a causa del COVID-19.

moratorias previsionales vigentes –Leyes 24.476 y 26.970– (DNEIyG, 2022). Esta medida consistió en el reconocimiento de un año de aportes previsionales por cada hijo a las mujeres que estaban próximas a jubilarse y no lograban reunir los años de aporte necesarios, y permitió que más de 180 mil mujeres que se encontraban en esta situación pudieran acceder a una jubilación¹².

Otra política relevante de ese año fue el programa Registradas, de recuperación del empleo en casas particulares. Si bien entre 2020 y 2021 el gobierno había desarrollado políticas agresivas de protección del empleo en el contexto pandémico, estas medidas no contemplaban el estímulo al trabajo en casas particulares. Alrededor de 1,2 millones de mujeres trabajaban en el sector hasta el segundo trimestre de 2020 cuando, debido a las medidas sanitarias tomadas a partir de la pandemia, cerca de 400.000 pasaron a la inactividad (DNEIyG, 2021b). Esta situación, sumada a la presión de las funcionarias feministas dentro del Gobierno por apuntalar el empleo y los ingresos del sector (ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [OPNUD], 2022), contribuyó a que el gobierno avanzara con esta política. El programa ofrecía a los empleadores un subsidio del 50% del salario durante seis meses. La medida buscaba reducir la carga económica de la formalización y promover la inclusión de las trabajadoras en el sistema de seguridad social. Durante su implementación, se crearon nuevas altas tanto en el marco del programa como por fuera de él, debido al efecto positivo del spot sobre la registración (MMGyD, 2023). Otra política de reconocimiento del trabajo remunerado en casas particulares fue la reglamentación de un plus por antigüedad –del 1% mensual por cada año trabajado– para las trabajadoras domésticas,

12 Concretamente, el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado computó un año de aportes por hijo y dos años de aportes por hijo adoptado. Asimismo, reconoció de forma adicional un año por hijo con discapacidad y dos años en caso de que hubiera sido beneficiario de la Asignación Universal por Hijo por al menos 12 meses. Además, se reconocieron los plazos de licencia por maternidad y de excedencia de maternidad a las mujeres que hicieron uso de estos períodos al momento del nacimiento de sus hijos.

que eran el único sector que aún no tenían acceso a este derecho laboral (Boletín Oficial de la República Argentina, 2021).

En 2021, también se lanzaron dos iniciativas que apuntaron a redistribuir y reducir el TDCNR. Una fue el Programa de Infraestructura del Cuidado del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, en el marco del cual se destaca la construcción de 462 Centros de Desarrollo Infantil (CDI) para niños de 45 días a 4 años (Mazzola et al., 2024)¹³. Hasta este momento, las obras educativas y de cuidados no eran pensadas como inversión en infraestructura y por lo tanto no eran construidas por el Ministerio de Obra Pública¹⁴. La otra fue el programa Mi Pieza¹⁵, de asistencia económica para refacciones o ampliaciones de vivienda destinada a mujeres de todo el país que habitaran en barrios populares y tuvieran un Certificado de Vivienda Popular que lo acreditara (Balerdi, 2023)¹⁶. El programa llegó a unas 250 mil beneficiarias y la definición de su población objetivo –exclusivamente mujeres– estuvo relacionada al enfoque de cuidados: el objetivo en la mejora de las viviendas populares era justamente reducir el trabajo doméstico necesario para mantener estos hogares en condiciones dignas y habitables.

En 2022 hubo más iniciativas tendientes a la redistribución de los cuidados. En marzo se reglamentó el artículo 179 la LCT, median-

13 El programa comprendió cinco componentes o líneas de infraestructura de cuidados. Las obras desarrolladas en cada una de estas cinco líneas fueron las siguientes: 1. Centros de Desarrollo Infantil (CDI) para niños de 45 días a 4 años en las localidades más vulnerables del país (462); 2. Espacios para las Juventudes (casas de día para el tratamiento de adicciones y escuelas técnicas) (26); 3. Espacios de cuidados para las Personas Mayores y personas con discapacidad (s/d); 4. Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad (en especial espacios para recepción de víctimas de violencia) (24); 5. Red Federal de Infraestructura Sanitaria (192), (Mazzola et al., 2024).

14 La velocidad de ejecución de estas obras (y en fin, de los fondos asociados a ella) fue marcadamente superior a la del Programa 46 (dependiente de Educación) y los empleos generados por este tipo de infraestructura a lo largo del tiempo –Marzonetto et al. (2022) proyectan 1,8 millones a 2030– incluirían a más mujeres.

15 “Pieza” es una forma coloquial –frecuentemente utilizada por los sectores populares– de denominar en Argentina a una habitación o cuarto.

16 Fue lanzado en el segundo año de la pandemia con el objetivo de abordar las urgentes necesidades habitacionales en los barrios populares, exacerbadas por la crisis y la pandemia. Al inicio del programa, las mujeres interesadas debían inscribirse en el sitio web de la ANSES y participar en un sorteo que se llevaría a cabo en octubre de 2021 para determinar a las beneficiarias.

te el Decreto 144/2022, que estableció que las empresas con 100 o más empleados deben contar con espacios de cuidado para infancias o compensar el pago del servicio de cuidados¹⁷. En mayo el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley *Cuidar en Igualdad*, que creaba un Sistema Integral de Cuidados de Argentina (SINCA). El proyecto proponía reconocer el cuidado como un derecho y un trabajo, destacando su valor social y económico y promoviendo un enfoque de corresponsabilidad social entre familias, Estado, sector privado y comunidad; buscaba modificar la división sexual del trabajo y priorizaba a niñas, niños y adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad como sujetos centrales del cuidado. También reconocía el trabajo de cuidado como un sector estratégico de la economía, impulsando su registro, remuneración y formalización, al tiempo que promovía la universalización y ampliación de servicios e infraestructura, garantizando criterios de calidad en el cuidado y la educación infantil. Además, el proyecto proponía una reforma del esquema de licencias de cuidado en la seguridad social, abarcando la Ley de Contrato de Trabajo, el Régimen Especial de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, el Régimen de Trabajo Agrario y la Administración Pública Nacional. Asimismo, buscaba incluir a monotributistas y autónomos a través de una asignación mensual equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil para gestantes, no gestantes y adoptantes (ELA y UNICEF, 2022). Sin embargo, el proyecto nunca fue tratado en el recinto y perdió estado parlamentario.

En 2023, tres iniciativas relevantes apuntaron al reconocimiento del TDCNR: a) una nueva ley de moratoria previsional, sancionada

17 La reglamentación del artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) no implicó una modificación del régimen de licencias, sino que se limitó a establecer la obligatoriedad de que los empleadores con 100 o más trabajadores/as garanticen espacios de cuidado para hijos/as de hasta 3 años. Esta reglamentación se dio tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso Etcheverry y otros sobre amparo (CSJ 2475/2019/RH001), en el cual se resolvió a favor de un grupo de trabajadoras que reclamaban el cumplimiento efectivo de la obligación establecida en la LCT. El fallo enfatizó la omisión del Estado en reglamentar la norma durante más de 40 años y ordenó su implementación, lo que derivó en la sanción del Decreto 144/2022, que estableció los lineamientos específicos para su cumplimiento.

por el Congreso (Ley 27.705); b) una Canasta de Crianza, publicada por el INDEC, que mide el costo de criar niños teniendo en cuenta no sólo los bienes e insumos básicos sino también el tiempo de cuidados, entendido como un costo de oportunidad que pagan las jefas de hogares monomarentales por estar cuidando¹⁸; c) una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el contenido y el alcance del cuidado como derecho humano y su interrelación con otros derechos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales (Corte IDH, 2023)¹⁹.

Todas estas medidas se desarrollaron en un contexto macroeconómico particularmente adverso para la Argentina, marcado por una fuerte restricción al crédito debido a la crisis de deuda con el FMI; la pandemia de COVID-19, que había demandado un particular esfuerzo fiscal por parte del Estado; la guerra entre Rusia y Ucrania, que repercutió sobre los precios de los commodities; y la sequía de 2023, que repercutió también sobre la balanza comercial (D'Alessandro, 2024).

18 Esta medida apuntó a mejorar el cumplimiento y los montos de la cuota alimentaria en los hogares monomarentales ya que en dos de cada tres de estos hogares, la misma no se recibe en tiempo y forma y en más de la mitad de ellos, los niños no perciben ninguna suma de dinero en concepto de cuota alimentaria (Prieto, 2024). En términos de su efectividad práctica, hasta diciembre de 2023 se emitieron al menos 29 resoluciones judiciales en 14 provincias donde el IC fue utilizado por jueces, cámaras y, en Río Negro, hasta por el Tribunal Superior de Justicia. En el 73,9% de los casos, el IC se empleó para establecer cuotas alimentarias provisionales durante procedimientos legales en curso, mientras que en el 58,3% de los casos se utilizó para actualizar obligaciones existentes. Esto resultó en un aumento promedio del 219,0% en las órdenes de cuota alimentaria. Además, las resoluciones basadas en el IC redujeron significativamente el tiempo promedio de los procedimientos judiciales relacionados con cuotas alimentarias, de 336 días a 56 días (Prieto, 2024). A pesar de estas señales alentadoras, el número limitado de casos analizados sugiere que es prematuro sacar conclusiones definitivas sobre la efectividad general del IC en el largo plazo.

19 El Estado Argentino consultó sobre: a) el derecho al cuidado, su definición y obligaciones internacionales; b) la igualdad y no discriminación en cuidados, abordando obligaciones estatales y vulnerabilidades interseccionales; c) la relación entre cuidados y el derecho a la vida, incluyendo medidas para garantizar condiciones dignas; y d) el vínculo entre cuidados y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), en relación con el trabajo, la salud, la educación y la vivienda (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2023).

La Economía del Cuidado en el Gobierno de Milei

Milei afirmó reiteradas veces, tanto en la campaña de 2023 como posteriormente siendo presidente, su desacuerdo con el derecho a las mujeres a jubilarse a través de una moratoria previsional. Siendo consecuente con esta postura, en enero de 2024, al iniciar su gobierno, el Poder Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de la llamada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos —más conocida como “Ley Bases”— que, entre muchas desregulaciones y reformas, planteaba la derogación de la última moratoria previsional (2023). Si bien —producto de las negociaciones con los demás bloques— la derogación no se pudo concretar, la decisión del gobierno de incluirla —teniendo en cuenta los comentarios de Milei sobre el tema— arrojaba luz sobre un componente ideológico, de reacción al reconocimiento de las tareas de cuidados, más que sobre una posición fiscalista “clásica” de reducción del déficit.

En efecto, de las políticas de cuidados analizadas en el apartado anterior, sólo dos siguen vigentes: la medición de la participación de los cuidados en el PIB (ahora llevada adelante por el INDEC), la Canasta de Crianza y Reglamentación de la LCT.

La reacción del gobierno a las políticas de cuidados se puede analizar desde tres planos. Primero, en el plano institucional, se observa que las reformas del Estado del gobierno de LLA implicaron la eliminación de todos los Ministerios que implementaban políticas de cuidados (Tabla 2). En particular, el cierre del MMGyD fue anunciado como una victoria política por el vocero presidencial y celebrado por la propaganda oficial. Con la eliminación de dicho Ministerio, es la primera vez, desde el retorno de la democracia en 1983 que Argentina no cuenta con ningún tipo de institucionalidad de género. Además, se eliminaron todas las áreas de género de los demás Ministerios y se comunicó (también a través del vocero presidencial) la prohibición de la perspectiva de género en todo el ámbito de la administración pública.

Segundo, en el plano de las políticas de cuidados, se observa que casi todos los programas más nuevos –Registradas, Mi Pieza, Buena Cosecha, Programa de Infraestructura del Cuidado, entre otros– fueron eliminados (Tabla 2). Por otra parte, la moratoria previsional aprobada en 2023, al no ser prorrogada en 2025, pierde vigencia dejando a las mujeres en edad de jubilarse nuevamente desprotegidas.

Tabla 2. Acciones y políticas con efectos sobre los cuidados del Gobierno de LLA

Cambios en las instituciones asociadas a las políticas de cuidados
Eliminación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
Eliminación del Ministerio de Educación.
Eliminación del Ministerio de Desarrollo Social.
Eliminación del Ministerio de Obra Pública y congelamiento de la obra pública (incluida la infraestructura en cuidados).
Eliminación del Ministerio de Trabajo.
Eliminación de todas las áreas de género y “prohibición de la perspectiva de género” en el ámbito de la administración pública nacional.
Cambios directos en las políticas públicas de cuidados
Modificación del programa Potenciar Trabajo en detrimento de organizaciones comunitarias
Eliminación del Presupuesto con Perspectiva de Género.
Eliminación del Programa Registradas
Eliminación del Programa Mi Pieza
Eliminación de la moratoria previsional (sin prórroga en 2025).
Cambios en la política fiscal asociada a los cuidados
Incremento del 40,6% i.a AxIPC de la Asignación Universal por Hijo
Reducción del 19,8% i.a AxIPC del resto de las asignaciones familiares.
Ajuste del 16,0% i.a AxIPC en jubilaciones
Congelamiento presupuestario y subejecución del Programa 46 (construcción y refacción de jardines).
Congelamiento del monto del programa Potenciar Trabajo (reducción de las erogaciones en 68,4% i.a AxIPC)
Eliminación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (congelamiento del salario docente)
Congelamiento del salario del personal de salud.

Fuente: Elaboración propia en base a corpus documental.

Estas definiciones se insertan en un marco de ajuste estructural que está teniendo efectos especialmente adversos para la economía del cuidado, lo cual nos lleva al tercer componente de la reacción gubernamental, que son los cambios en la política fiscal asociada a los cuidados. Del lado del trabajo de cuidados remunerado se observa que: a) las trabajadoras de la salud, que constituyen el 71% del personal en este sector, han experimentado recortes salariales de alrededor de un 27%, lo que no solo afecta su calidad de vida, sino también la de los servicios que brindan (Etchemendy et al., 2024); b) de manera similar, las docentes —que representan el 75% de la rama de enseñanza— quienes dependen en gran medida de programas como el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), han visto reducidos sus ingresos en casi un producto de la eliminación de este fondo, lo que agrava la precarización del sector educativo (Etchemendy et al., 2024); c) las trabajadoras de casa particular fueron el sector con mayor incremento de la desocupación en 2024, aumentando 2 p.p. en su participación en los nuevos desocupados (EPH del 4to trimestre de 2024).

Por el lado de los ingresos asociados a los cuidados, se observa que tanto las jubilaciones (incluyendo especialmente las jubilaciones con haberes mínimos, recibidas en un 70% por mujeres) como las asignaciones familiares asociadas al empleo formal sufrieron una reducción del 16% y 19% respectivamente i.a. AxIPC (Presupuesto Abierto, 2024). Asimismo, el programa Potenciar, del cual dependen los ingresos de las trabajadoras de cuidados comunitarios, sufrió una reducción de 68,4% i.a. AxIPC (Presupuesto Abierto, 2024).

A la vez, se observa una reducción total en la inversión en infraestructura escolar, como parte de la política de congelamiento de la obra pública y el gasto estatal: el Programa 46 de construcción y refacción de jardines, dependiente del Ministerio de Educación, un nivel de ejecución de apenas el 38% a diciembre, luego de haber sufrido un ajuste del 64,5% i.a. AxIPC (cálculo en base a Presupuesto Abierto,

2024). En suma, por cada peso que el Estado destinó a construir o reparar jardines en 2023, en 2024 destinó 0,13 centavos. Finalmente, el desmantelamiento estatal en áreas como salud, educación, pero también en la reducción drástica de subsidios a las tarifas de transporte y electricidad incrementan la carga de trabajo no remunerado para las mujeres, quienes se ven obligadas a cubrir con su tiempo de trabajo no pago estas vacancias que va dejando el Estado en su retirada (Elson y Cagatay, 2000).

En suma, si bien al momento de escribir este artículo el presidente Milei lleva apenas un año de Gobierno, los cambios en las políticas de cuidados fueron muchos y vertiginosos, casi todos en un sentido de redistribución regresiva, tanto del tiempo como de los ingresos asociados a la economía del cuidado. El hecho de que la Asignación Universal por Hijo haya sido la única transferencia que aumentó en términos reales (un incremento significativo del 40,6% i.a. AxIPC) parece indicar, por un lado, el alto nivel de institucionalización y legitimidad de esta política, así como la intención del Gobierno de compensar las políticas de austeridad a través de esta herramienta, dirigida principalmente al sector informal.

Conclusiones

El análisis de las políticas de cuidados en los gobiernos del FDT y LLA permite arribar a algunas conclusiones. La primera es que las políticas de cuidado en Argentina entre 2019 y 2023 avanzaron en el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidados, aún en un contexto particularmente adverso desde el punto de vista económico. Entre las medidas de reconocimiento más importantes se destacan el programa Registradas; el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado para acceder a jubilaciones; la moratoria previsional de 2023, que permitió a mujeres con pocos años de aportes jubilarse reconociendo su trabajo de cuidado; y el Índice Crianza, que visibilizó la deuda alimentaria por parte de los progenitores y la inacción judicial en torno a este problema, además de señalar el alto costo, no solo monetario sino también en tiempo, que implica la crianza para las mujeres. En cuanto a la redistribución, hubo varias iniciativas relevantes como la reglamentación del artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo y la construcción de CDIs (jardines) por parte del Ministerio de Obras Públicas, integrando el cuidado a la inversión en infraestructura. Sin embargo, el gobierno del FDT no logró avanzar con reformas más estructurales, como el proyecto *Cuidar en Igualdad*. De haberse sancionado, esta ley habría representado un cambio significativo en la distribución de las responsabilidades de cuidado y una mayor institucionalización de los derechos y las políticas de bienestar asociadas al cuidado. Estos avances, aún con sus limitaciones, parecen indicar una coincidencia entre las metas declamadas por el Gobierno y su curso de acción respecto a la economía del cuidado.

De la misma manera, pero en un sentido inverso, el gobierno de Milei generó múltiples cambios en las políticas de cuidados, aún en un período de tiempo muy breve. Tal como se analizó, esta política de redistribución regresiva de la economía del cuidado se abordó desde

lo institucional, eliminando, desmantelando y desjerarquizando todas las agencias gubernamentales implicadas en las políticas de cuidados; desde la política pública directa, eliminando velozmente casi todas las iniciativas implementadas por el gobierno anterior; y desde la política fiscal, desfinanciando las políticas de cuidados y reduciendo los salarios reales de las personas (en general mujeres) que trabajan de manera remunerada en actividades asociadas al sostenimiento de los cuidados.

Este retroceso de las mujeres en materia de cuidados bajo el gobierno de Milei no se inscribe sólo en el desmantelamiento de programas específicos, tal como ocurrió en otros gobiernos de corte neoliberal en Argentina, sino que se encuadra en una política particularmente reaccionaria que responde a un marco ideológico más amplio, consistente con las derechas de corte neoconservador que buscan restaurar jerarquías tradicionales de género. Las denuncias y el hostigamiento permanente por parte del Gobierno a todas las iniciativas, colectivos y personas que defienden los derechos de las mujeres y las diversidades bajo la acusación de ser difusores de la “ideología de género” parecen ir en este sentido.

Así, la retirada del Estado de sus responsabilidades en el ámbito de los cuidados, representada por el Presidente con la figura de la motosierra, resulta en una reafirmación del rol de las mujeres como cuidadoras principales en el hogar que es coherente con este objetivo restaurador. Quizás por este motivo, la única compensación a toda la política de austeridad del Gobierno haya sido el incremento de la AUH, que al estar dirigida formalmente a los niños y niñas (aunque sus titulares sean las madres), puede funcionar como un “refuerzo maternalista” y así estar sintonía con la mirada oficial sobre los cuidados.

Estas conclusiones abren otras preguntas: ¿Hasta qué punto puede el Estado abandonar sus funciones y competencias más básicas en materia de cuidados? ¿Cuáles son los costos a mediano y largo plazo de esta decisión? Y, más importante ¿Cómo construir una política de

cuidados luego de este retroceso? El presente trabajo plantea una caracterización de los avances y desafíos en materia de cuidados de un gobierno que aspiró a tener un enfoque feminista de las políticas públicas, y de otro que aspira a eliminar este enfoque de manera definitiva. Este ejercicio constituye apenas un primer paso para poder responder a estas preguntas.

Referencias

- Administración Nacional de la Seguridad Social.** (2024). *Boletín AUH marzo 2024*. <https://bit.ly/3XqvO42>
- Aguilar, P. (2019).** Pensar el cuidado como problema social. En G. Nelba Guerrero, K. Ramacciotti y M. Zangaro (Comps.), *Los derroteros del cuidado* (1era edición, pp. 19-30). Universidad Nacional de Quilmes.
- Aguirre, R. (2009).** *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arroyo, D. (1 de octubre de 2020).** Qué dijo el ministro tras conocerse la cifra de pobreza. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/daniel-arroyo-pobreza-nid2465769/>
- Balerdi, S. (2023).** “Mi deseo es que les salga a todas. ‘Mi Pieza’: mediaciones en el acceso a una política digital de mejoramiento habitacional.” *Cuadernos de Antropología Social*, 58, 107-126. <https://dx.doi.org/10.34096/cas.i58.13298>
- Balsa, J. (2024).** ¿Por qué ganó Milei?: *Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Baththyány, K. (2020).** *Cuidado y políticas públicas: debates y experiencias en América Latina y Europa*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Beccaria, L., Maurizio, R. y Vázquez, G. (2017).** “El estancamiento de la tasa de participación económica femenina en Argentina en los años 2000”. *Desarrollo Económico*, 57 (221), 3-31.
- Benería, L. y Floro, M. (2006).** “Informalidad del mercado laboral, género y protección social: reflexiones a partir de un estudio en hogares pobres urbanos en Bolivia y Ecuador”. En G. Herrera (Comp.), *La persistencia de la desigualdad. Género, trabajo y pobreza en América Latina* (pp.141-177). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2015).** Maternalism, co-responsibility, and social equity: A typology of work–family policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(1), 38–59. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu015>
- Boletín Oficial de la República Argentina.** (24 de junio de 2021). *Resolución 2/2021*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/prime-ra/246035/20210625>
- Braun, V. y Clarke, V. (2006).** Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Caminotti, M. y Tabbusch, C. (2021).** “El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del ‘giro a la izquierda’ en América Latina”. *Población y sociedad*, 28 (2), 29-50. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280203>
- Cavallero, L. y Gago, V. (2021).** *Una lectura feminista de la deuda*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Chiatchoua, C. y Tapia, C. (2023).** Análisis de las políticas sociales en materia de cuidado en Chile a partir del neoliberalismo. *Revista de Políticas Públicas y Género*, 10(2), 45-63.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.** (2023). *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf
- D’Alessandro, M. (2016).** *Economía feminista: Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour)*. Planeta.
- D’Alessandro, M. (2024).** *Motosierra y Confusión. Cómo recuperar la economía para salir de la crisis*. SUDAMERICANA.
- Daly, M. y Lewis, J. (2000).** “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states.” *British Journal of Sociology*, 51 (2), 281-298.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.** (2020). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. <https://bit.ly/47kCAwA>

- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2021a).** *Presupuesto 2021, el primer presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. La construcción de una herramienta para la igualdad.* Ministerio de Economía. <https://bit.ly/3XhYmfJ>
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2021b).** *Registradas. Más empleos y más derechos para las trabajadoras de casas particulares.* Ministerio de Economía. <https://bit.ly/3ZBkOn9>
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2023).** *El aporte de los cuidados al PBI. Las brechas de género en la economía argentina (4to trimestre 2022).* Ministerio de Economía. <https://bit.ly/3TnyVrY>
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2022).** *El Costo de cuidar. Las brechas de género en la economía argentina (1er trimestre 2022).* Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/el-costo-de-cuidar-las-brechas-de-genero-en-la-economia-argentina-1er>
- Durán, M. A. (2012).** *El trabajo no remunerado en la economía global.* Fundación BBVA.
- Elson, D. y Cagatay, N. (2000).** “The Social Content of Macroeconomic Policies”. *World Development*, 28(7), 1347–1364. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00021-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00021-8)
- Elson, D. y Rodríguez Enríquez, C. (2020).** Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres. *Revista Derechos en Acción*, 6(18), 275-310. <https://doi.org/10.24215/25251678e483>
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022).** *¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados?* <https://www.unicef.org/argentina/informes/por-que-argentina-necesita-un-sistema-nacional-integral-de-cuidados>
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2023).** *Adolescentes que cuidan: Una exploración sobre el cuidado a cargo de adolescentes en Argentina.* <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/adolescentes-que-cuidan/>
- Esquivel, V. (2011).** *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda* (Serie Asuntos de Género, 120). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Esquivel, V. (Ed.) (2012)** “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la organización social del cuidado en América Latina.” En *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 87-115). Santo ONU Mujeres.
- Esquivel, V. y Pereyra, F. (2017).** Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina: Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas. *Trabajo y Sociedad*, 28, 55-82.
- Esquivel, V., Budlender, D., Folbre, N. y Hirway, I. (2008).** Explorations: Time-use surveys in the south. *Feminist Economics*, 14(3), 107–152. <https://doi.org/10.1080/13545700802075135>
- Esquivel, V., y Rodríguez Enríquez, C. (2020).** The Beijing Platform for Action charted a future we still need to bring up: Building feminist economic policy. *Gender & Development*, 28(2), 281-298. <https://doi.org/10.1080/13552074.2020.1756627>
- Etchemendy, S., Pastrana, F. y Vezzato, J. M. (2024).** *Ingresos populares bajo el gobierno de Milei: Deterioro generalizado y heterogéneo.* Fundar.
- Faur, E. (2011).** “A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina.” *Development and Change*, 42 (4), 967-994. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01716.x.4o>
- Faur, E. (2014).** *Las fronteras del cuidado: Niñez, familias y desigualdad social.* Siglo XXI Editores.
- Faur, E. (2015).** “El maternalismo en su laberinto. Políticas sociales y cuidado infantil en Argentina.” *Latinoamericana de Estudios de Familia*, 7, 45-61. <https://doi.org/10.17151/rlef.2015.7.4>.
- Fernández, A. (10 de diciembre de 2019).** *Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa.* Casa Rosada. <https://www.casarosada.gob.ar/>

- informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia., Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2020). *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) 2019-2020: Principales Resultados*. <https://bit.ly/3Zj3kMa>
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista: O el deseo de cambiarlo todo*. Traficantes de Sueños.
- García, B. y Pacheco, E. (2014). Uso del tiempo y desigualdades de género en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(1), 5-39.
- Gené, M. y Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha: y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Siglo XXI Editores.
- Gherardi, N., Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2012). *De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. Estudio de opinión sobre la organización del cuidado*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *Encuesta Permanente de Hogares. Tercer Trimestre de 2019*. <https://bit.ly/3B5Dfps>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo*. 2021. <https://bit.ly/3B5Dfps>
- Jelin, E. (1998). *Pan y afectos: La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.
- Mallimaci Barral, A. I. (2016). Migraciones y cuidados: La enfermería como opción laboral de mujeres migrantes en la ciudad de Buenos Aires. *Universitas Humanística*, 82, 207-232.
- Mallimaci Barral, A. I. (2018). Circulaciones laborales de mujeres migrantes en Buenos Aires: de empleadas domésticas a enfermeras. *Cadernos pagu*, 54. <https://doi.org/10.1590/18094449201800540012>
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Martínez Franzoni, J. (2015). *Estados de bienestar en América Latina: Hacia una nueva agenda de investigación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Marzonetto, G. (2016). *Educación Inicial y Servicios Asistenciales para la Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires: Derechos Universales, Servicios Estratificados* (Documentos de Trabajo N° 95). Centro de Estudios Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas.
- Marzonetto, G., Méndez Santolaria, M., Ojeda, M. L., Pérez Neira, M., Priscila Ramos, M., Rodríguez Enríquez, C. y Romero, C.A. (2022). *Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos*. Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Mazzola, R., Contreras, M., Arena, G. y Acevedo, A. (2024). Programa de Infraestructura del Cuidado. El caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina. En R. Mazzola (Ed.), *Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina: Conceptualización, brechas, inversión y políticas* (pp.143-181). Prometeo.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2020). *Hablemos de cuidados: Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros*. <https://bit.ly/3Xl2UBZ>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2024). *Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE)*. <https://bit.ly/3AXgHHC>
- Nazareno, M. y Brusco, V. (2023). Derecha Radical y Subjetividad Política en la Argentina: Qué Hay Detrás del Voto a Javier Milei. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 28 (2), 227-251.
- ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Respuestas gubernamentales a la COVID-19: Lecciones sobre igualdad de género para un mundo en crisis*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/06/government-responses-to-covid-19-lessons-on-gender-equality-for-a-world-in-turmoil>

- Pautassi, L. (2007).** *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pautassi, L. (2017).** *El derecho al cuidado en América Latina: Viejos y nuevos desafíos para su garantía*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Pautassi, L. (2019).** (Ed.) *La agenda emergente de las políticas sociales: Movilidad urbana, cuidado y violencia de género*. Biblos.
- Pautassi, L. (2023).** *De la polisemia a la norma: El derecho humano al cuidado*. Fundación Medifé.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014).** Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 18 (50), 61-75. <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1429>
- Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2022).** La invisibilización social y política del cuidado en la política social. En G. Gamallo (Ed.), *De Alfonsín a Macri: Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 417-516). Eudeba.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2015).** Adultos mayores, cuidado e inclusión en la agenda de la seguridad social. La transición infinita. *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos. Nuevas realidades en el derecho de familia* (pp. 101-146). Rubinzal-Culzoni.
- Pereyra, F. (2012).** La regulación laboral de las trabajadoras domésticas en Argentina: Situación actual y perspectivas. En V. Esquivel, E. Faur y E. Jelín (Eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (pp.165-201). Instituto Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Pérez Orozco, A. (2010).** *Cadenas globales de cuidados. ¿Qué derechos para un régimen global de cuidado justo?*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.
- Pérez Orozco, A. (2014).** *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.
- Prieto, S. (2021).** “La inclusión subordinada. Las mujeres antes y después de 2001.” En F. Cruz (Ed.), *Después del terremoto* (pp.123-145). China Editora.
- Prieto, S. (2024).** *Measure, mediate, monitor, mobilize: actions to improve child support policies in Argentina*. Argentine studies visiting fellowship policy briefs, Institute of Latin American Studies - Columbia University.
- Razavi, S. (2007).** *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues. Research Questions and Policy Options*. Gender and Development y Research Institute for Social Development, United Nations.
- Rea Ángeles, P., Montes de Oca Zavala, V. y Pérez Guadarrama, K. (2021).** Políticas de cuidado con perspectiva de género. *Revista mexicana de sociología*, 83(3), 547-580. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.3.60132>
- Rico, M. N. y Robles, C. (2016).** Institucionalización de la perspectiva de género en las políticas de cuidado. *Revista Internacional de Políticas de Cuidado*, 5(2), 78-105.
- Rodríguez Enríquez, C. (2012).** La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, 106, 129-146.
- Rodríguez Enríquez, C. (2018).** Organización social del cuidado y desigualdad: El rol del trabajo de las mujeres. *Programa Género y Universidad*, 37-48.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014).** *La organización social del cuidado en niños y niñas: Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Semán, P. (2024).** Introducción: La piedra en el espejo de la ilusión progresista. *Está entre nosotros: ensayos sobre religión y política en la Argentina contemporánea* (pp.5-25). Siglo XXI Editores.
- Tronto, J. C. (1998).** An Ethic of Care. *Generations: Journal of the American Society on Aging*, 22(3), 15-20.
- Tronto, J. C. (2015).** *Who cares? How to reshape a democratic politics*. Cornell University Press.
- Vaca-Trigo, I. y Baron, C. (2022).** *Descentrar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006).** *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.

Vázquez, M. (2023). Los picantes del liberalismo. Jóvenes militantes de Milei y ‘nuevas derechas.’ En *Está entre nosotros*. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir (pp. 81-122). Siglo XXI Editores.

Zibecchi, C. (2020). Cuidar a los chicos del barrio: trabajo comunitario de las cuidadoras, expectativas y horizontes de politización en contextos de pandemia. En N. Sanchís (Ed.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá* (pp. 44-63). Asociación Lola Mora.

The digital divide and population aging in Chile: diagnosis, public policies, and intergenerational impact

David Petit

Columbia University
Columbia Global Center Santiago
dp3335@columbia.edu
<https://orcid.org/0000-0002-6990-8928>

Abstract

Chile is undergoing a rapid demographic transition, with projections indicating that by 2050, 24% of its population will be over 60 years old in the context of low fertility (1.4 children per woman). This article examines the digital divide from a multidimensional perspective, integrating demographic, economic, and technological data, emphasizing generational inequalities, particularly among older adults, and presents a preliminary diagnosis. Through a cross-sectional and comparative analysis of the Criteria Surveys, the National Socioeconomic Characterization Survey (CASEN), and reports from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), this report presents the state of the national digital ecosystem, which serves as input for future public policy studies and regional or global comparative initiatives. The results conclude that public policies in this area must integrate infrastructure, digital literacy, and technological security to mitigate socioeconomic risks and promote intergenerational inclusion through long-term planning.

Keywords: digital divide, population aging, intergenerational economy, public policies.



Fecha recepción: 05-03-2025

Fecha aceptación: 04-06-2025

Brechas digitales y envejecimiento poblacional en Chile: diagnóstico, políticas públicas e impacto intergeneracional

Abstract

Chile atraviesa una rápida transición demográfica, con proyecciones que indican que para 2050, el 24% de su población tendrá más de 60 años en un contexto de baja fecundidad (1,4 hijos por mujer). Este artículo examina la brecha digital desde una perspectiva multidimensional, integrando datos demográficos, económicos y tecnológicos, con énfasis en las desigualdades generacionales, particularmente entre los adultos mayores, y presenta un diagnóstico preliminar. Mediante un análisis transversal y comparativo de la Encuesta de Criterios, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) e informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), este informe presenta el estado del ecosistema digital nacional, que sirve de insumo para futuros estudios de políticas públicas e iniciativas comparativas regionales o globales. Los resultados concluyen que las políticas públicas en este ámbito deben integrar la infraestructura, la alfabetización digital y la seguridad tecnológica para mitigar los riesgos socioeconómicos y promover la inclusión intergeneracional mediante la planificación a largo plazo.

Palabras clave: brechas digitales, envejecimiento poblacional, economía intergeneracional, políticas públicas.

Cómo citar este artículo

Petit, D. (2025). The digital divide and population aging in Chile: diagnosis, public policies, and intergenerational impact. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(44), 232-258. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77989>

Introduction: A Country Aging in the Digital Age

Chile is experiencing an unprecedented demographic transformation. With a fertility rate of 1.1 children per woman—the lowest in South America (United Nations [UN], 2025)—and an average life expectancy of 81.3 years (Rojas et al., 2022), it is projected that by 2050 one in four Chileans will be over 60 years old (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024). This phenomenon puts pressure on the intergenerational economy, reducing the proportion of active workers per older adult to 2.5 in 2050 from 8.3 in 2020 (The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023b; UN, 2022) and challenging the sustainability of pension, health, and employment systems.

This article is part of a more extensive study that analyzes digital gaps in Chile and the older age group. In this first phase, a preliminary diagnosis examines the current situation of the country and the region in terms of digital access, use, and appropriation, which demands a comprehensive response from the proper implementation of public policy and technological innovation.

The central objective of this first phase is to identify, in principle, several essential concepts such as:

a. Digital gaps: Inequalities in coverage, access, and use (appropriation) of digital technologies, which implies that certain groups or regions have fewer technological resources than others (OECD, 2021; Cabello, 2022).

The digital revolution is advancing unevenly. Although 93% of urban households have internet access (Fundación País Digital, 2024), critical gaps are evident in three fundamental dimensions (Digital Readiness Chile, 2023; OECD, 2021):

Access gap: Disparities in infrastructure and affordability, especially in rural areas (83.6% connectivity versus 94.2% in urban areas).

Use gap: Differences in the ability to use information and communications technology (ICT) effectively. Only 12% of older adults have advanced digital skills (Criteria Research, 2024), and factors such as lack of digital literacy prevent optimal use.

Appropriation gap: The integration of ICT in daily life (especially in educational, labor and economic-commercial aspects) is limited, reflected in high vulnerability rates to digital fraud with 29% of older adults affected (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022)

b. Digital literacy: The ability to identify, understand, interpret, create, communicate, and use digital technologies effectively, efficiently, and sustainably (Digital Readiness Chile, 2023; Wang et al., 2024).

c. Digital inclusion: Strategies and policies aimed at guaranteeing connectivity and active participation in the digital world, reducing the exclusion of vulnerable groups (Fundación País Digital, 2024; García Bernal, 2020; Deloitte, 2023).

d. Innovation: Incorporation of technological innovation solutions to address social and economic problems, facilitating the creation of value in the public and private sectors (Jin, 2024; Deloitte, 2023).

e. Population aging: Impact of demographic change on innovation and public policy formulation, especially in contexts of low birth rates and greater longevity (CEPAL, 2024; UN, 2025).

f. Sustainable digital transformation: The implementation of technologies with a social, intergenerational, and environmental perspective that guarantees continued development without compromising future resources (Digital Readiness Chile, 2023).

Along with the above, this paper analyzes the current situation and the global social context for the coming decades. That is, a society

with a longer life expectancy, an aging population, and a lower birth rate will generate greater fiscal pressures in the coming decades to cover aspects such as social security and healthcare in the future.

Subsequently, the article then presents a preliminary diagnosis of the digital divides surrounding technology, both at the national level (Chile), in Region V, and among older adults.

This paper concludes with a mention of the topics that will be addressed in a second installment of results, specifically public policies in the Americas and initiatives related to this thematic axis in an interdisciplinary, comparative, and transversal manner.

Therefore, this study establishes an updated initial diagnosis of digital divides at the national level, basing its analysis on key definitions such as digital readiness, literacy, and inclusion. While these broader concepts and ideas, such as the digital economy and the provision of all technology-centric services, offer a comprehensive perspective, we will only present them here in a context requiring more consolidated and phased approaches, given their complexity. Therefore, a more detailed explanation of these phenomena within an integrative thematic axis is envisioned in future research phases that will lead to a deeper understanding of these fundamental concepts to clarify the multidimensional nature of the digital divide, particularly at its intersection with population aging and the relationship between sociodemographic and digital change. This phased conceptual approach ensures that policy recommendations are relevant and systematically aligned with global digital and sociopolitical development best practices.

Methodology: Mixed Approach and Comparative Analysis

The methodological approach of this research is predicated on an extensive review of national surveys, specifically CASEN of 2022 and Criteria of 2024, complemented by comprehensive reports from both

national entities and international organizations such as UNESCO and the OECD. Our criteria for selecting these data sources prioritized recency, national representativeness, and their direct relevance to digital access, usage patterns, and prevailing demographic trends. Moving beyond a mere quantification of connectivity, future analyses will delve into more granular details regarding adopting specific digital services, including e-government platforms, online banking, e-commerce, and various entertainment and social interaction tools. Comprehending the nuanced motivations underpinning (and barriers impeding) engagement with these diverse digital functionalities is pivotal for achieving a complete understanding of digital inclusion (e.g., Helsper, 2017; van Dijk, 2020), particularly in light of the significant projected impact of digital transformation on Chile's GDP, which warrants in-depth examination in a subsequent study.

This study's foundation is a systematic, cross-referenced, and comparative review of pivotal reports and documents published between 2013 and 2024. Data pertaining to connectivity indicators, ICT use, digital skills, and demographic trends were meticulously gathered from both national sources (Fundación País Digital, Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile [SUBTEL], Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT], García Bernal) and international organizations (OECD, CEPAL, UN, UNESCO). This data was subsequently triangulated to facilitate the development of comparative tables and to analyze the intricate relationship between technological and demographic variables. Furthermore, Chilean public policies were comparatively assessed against international best practices, drawing insights from models implemented in countries such as Estonia, Canada, and Singapore. This mixed, comparative approach proved instrumental in identifying critical gaps and formulating evidence-based recommendations, integrating quantitative and qualitative methods across two distinct phases.

Phase 1: Document Review and Data Extraction

Two surveys were analyzed along with five key reports and documents published between 2013 and 2024, including:

1. *Hogares Conectados* (Connected Homes), 2024 (Fundación País Digital, 2024).
2. *Población mayor: ¿Hacia la superación de la brecha digital?* (Older population: Towards overcoming the digital divide?), 2024 (Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo, 2024).
3. *Radiografía Digital* (Digital Radiography), 2024 (Criteria Research, 2024)
4. *Reporte sobre iniciativas de apoyo para atracción de inversión en telecomunicaciones*, 2024 (Report on support initiatives to attract investment in telecommunications) (IFT, 2024).
5. *Evaluación del estadio de preparación en materia de Inteligencia Artificial* (Evaluation of the stage of readiness in terms of Artificial Intelligence), 2024 (UNESCO, 2024)
6. *Encuesta CASEN* (Survey CASEN 2022) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2022).
7. *Análisis de la preparación digital en Chile* (Analysis of digital readiness in Chile), 2023 (Digital Readiness Chile, 2023).
8. *Brecha Digital Cero* (Zero Digital Divide), 2020 (García Bernal, 2020).

Relevant indicators of connectivity, digital skills, infrastructure investments, and demographic data (aging, birth rates) were extracted. Subsequently, the surveys and reports were cross-referenced and compared for the respective analysis and construction of the tables.

Phase 2: Cross-analysis and Data Triangulation

Comparative analysis was conducted, for illustrative purposes only, by creating a table relating technological indicators to

demographic and economic variables. National data were compared with international benchmarks (e.g., models from Estonia, Canada, and Singapore) to identify existing gaps and formulate evidence-based recommendations for a future study.

The Current State: Impact of Population Aging

Population aging is a global phenomenon that will transform the demographic structure of the 21st century. Projections indicate a significant increase in the population over 65 years of age worldwide, with senior citizens representing an estimated 16% of the total population for 2050 (UN, 2022), 20-22% for 2075 (CEPAL, 2024; OECD, 2023b) and 30-35% for 2100, assuming low fertility (≤ 1.5 children/woman). Latin America is no exception to this trend. The population over 65 is projected to reach 14-16% in 2050 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC], 2024), 18-20% in 2075, and 28-32% in 2100, driven by low birth rates (OECD, 2023b).

Chile is a particularly relevant case in this context, surpassing projections not only for Latin America but worldwide. Projections suggest that the population over 65 years of age in Chile will reach 20-22% of the total in 2050, 25-28% in 2075, and 35-40% in 2100 (Rojas et al., 2022) due to high life expectancy and low birth rates¹.

Population aging poses key implications for public policies. Fiscal pressure will increase as there are fewer active workers to support pension and health systems (OECD, 2023b). The digital inclusion of older adults, one of the largest age groups, will become critical, requiring technological literacy policies (Fundación País Digital, 2024).

1 These estimates are based on cohort projection models applied by the UN and CEPAL (ECLAC), which consider low fertility (≤ 1.5 children/woman) and increasing life expectancy. Data from national surveys (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022) and OECD reports (2023) have been triangulated, with regional benchmarking performed to adjust projections to local contexts (CEPAL, 2024).

With its accelerated aging, Chile is positioned as a laboratory for developing innovative public policies in Latin America.

While the demographic shift towards an older population undeniably presents fiscal pressures on social security and healthcare systems (Rofman & Apella, 2021), it is vital to frame digital inclusion not merely as an expenditure but as a strategic economic enabler. Enhancing digital literacy and access for older adults can unlock substantial economic value. Their increased participation in the digital economy—through e-commerce, telework, or the consumption of online services—can contribute directly to national GDP, foster innovation, and create new entrepreneurial opportunities within the “silver economy” (World Economic Forum, 2020). Viewing investments in digital inclusion to stimulate economic growth provides a compelling counter-argument to the perceived sole burden of an aging society. It offers a more robust justification for sustained public policy commitment.

In short, these projections underline the need for anticipatory public policies that mitigate the socioeconomic risks associated with population aging while guaranteeing intergenerational equity.

One of these risks, directly related to the aforementioned projections on national demographics, aging and low fertility rates, will reduce the proportion of active workers, from 8.3 per older adult in 2020 to 2.5 in 2050 (OECD, 2023b; UN, 2022) (Table 1).

Table 1. Proportion of Active Workers per Older Adult²

Projected Year	Ratio (Active Workers/Older Adults)
2020	8.3
2050	2.5
2100	1.5

Source: Prepared by the author based on OECD (2023b), UN (2022), Rofman & Apella (2021), and Ferrer et al. (2021).

These demographic changes limit the digital inclusion capacity of older adults, who face barriers to accessing and using ICT, increasing intergenerational inequalities.

In particular, the decrease in the active workforce generates pressure on pension and health systems (Ferrer et al., 2021) and limits investment in digital training and the development of technological skills among the older population (García & López, 2020).

In concrete terms, the current situation (prospected to 2020) indicates that with 8.3 active workers for each older adult, the pension and social security system has broad support since each worker contributes to the financing of public services, retirement, and pensions for older adults (within a mixed and/or pay-as-you-go system; not in a totally private system). However, in future prospective scenarios where demographic projections and the observed decline in the proportion of active workers per older adult are maintained, together with a scenario of sustained low fertility and continuous increase in longevity, the projections are both drastic and alarming for maintaining a complete and stable social security system. We thus have:

² The figure of 8.3 active workers per older adult in 2020 and the projection of 2.5 for 2050 are derived from demographic and economic models used by international organizations, such as the OECD (2023) and the projections of the UN World Population Prospects (UN, 2022). These values are obtained by dividing the total number of economically active people (total working-age population or labor force: labor force participation rate of the working-age population, adjusted for current and future trends) by the number of older adults projected for each period (generally over 65 years of age, using cohort models that consider fertility, mortality, and migration rates).

i) Projection for 2050 (2.5 workers per older adult): Fewer active workers will support each older adult economically. In practical terms, each worker will be “bearing the burden” of approximately 0.4 older adults (1 divided by 2.5), which represents a significant decrease in the current situation of each worker supporting 0.12 older adults (1 divided by 8.3). This reduction implies that pension and retirement systems will face more significant fiscal pressure since there will be less income from labor contributions to finance benefits.

ii) Projection for 2100 (1.5 workers per older adult): Each active worker would have to bear the burden of approximately 0.67 older adults (1 divided by 1.5) an even more critical situation. The lower proportion of active workers implies that the resources allocated to pensions and retirement, health, and other social services will be reduced, which could lead to cuts in benefits, increases in contributions, and/or the need for deep reforms in the social security system.

The above will have a significant impact on pensions and retirement programs, with a progressive decrease in the proportion of active workers per older adult affecting the sustainability of the pension system. With fewer workers contributing, pension financing becomes more complex, which may result in higher costs for the State, cuts in benefits and/or the need to adopt new financing models. This will lead to the formulation and implementation of public policies adjusted to these new contexts (for example, the creation of policies to encourage the labor participation of older adults, or laws to gradually adjust the retirement age). In short, the gap between the labor force and the older adult population generates increasing pressure on the pension system, affecting the economic security and quality of life of older adults and the population in general.

This reduction in the number of active workers affects the intergenerational economy by reducing the resources available to finance essential public services, which in turn may negatively impact the

State's capacity to implement digital literacy and cybersecurity programs aimed at older adults (Rofman & Apella, 2021). Comparative studies have shown that countries with a larger working population, such as Germany and South Korea, invest more consistently in digital inclusion initiatives for older people, which reduces the usage gap and improves social integration (Pan et al., 2024; European Commission, 2018).

In the Chilean context, the limited capacity to invest in digital training programs for older adults, coupled with economic and cultural barriers, intensifies the digital exclusion of this group. This highlights the need for public policies and private and mixed initiatives, both intergenerational and designed in the medium and long term, that not only strengthen technological infrastructure but also promote continuous training in the use of ICT, thus allowing older adults to fully integrate into the digital economy, participating and positively increasing the demographic bonus (CEPAL, 2021; OECD, 2023b) while also taking into account that new digital and technological gaps may appear in the future (Babu & Mohan, 2022; Chu et al., 2022).

Analysis and Results (General Diagnosis): Results Stage 1

This section goes beyond simply presenting the collected data to offer an initial assessment of the digital divide in Chile, with a particular focus on older adults. The Valparaíso Region is mentioned as a preliminary overview of the situation regarding this thematic axis for a more consolidated future regional analysis. By integrating information from national surveys (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022; Criteria Research, 2024) and reports, this analysis not only identifies current disparities in connectivity and digital use but also critically reflects on how these trends are influenced by demographic changes (UN, 2022). The interpretation of data, such as connectivity

rates by age group (see Table 6), is deliberately prospective, aiming to project how the digital competence of younger generations will influence the digital landscape of future older adults, thus reframing the challenges and opportunities for public policy.

The cross-analysis and comparison based on the triangulation of data from national reports resulted in the following:

Connectivity and Internet Access

Data from *Hogares Conectados* of 2024 (Fundación País Digital, 2024) and CASEN of 2022 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022) indicate that 93% of households nationwide have internet access (Table 2), although with notable differences according to various dimensions:

Table 2. National Connectivity Indicators

Category	Connectivity (%)
Connected Homes (National)	93%
Homes without connection	7%
Urban areas	91–94.2%
Rural areas	76–83.6%

Source: Prepared by the author based on Fundación País Digital (2024), CASEN 2022 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022), IFT (2024).

In addition, disparities have been identified based on: a) income: the digital connectivity gap increases with lower socioeconomic status (Table 3); b) similarly, the lower the educational level, the lower the connectivity (Table 4); c) the connectivity gap, which increases in single-person households and to a lesser extent in generational households - a fact to be taken into consideration, especially in the long term. This indicates that in households where multiple generations live together, there is increased connectivity (Table 5); and d) the older the age, the lower the connectivity, particularly with respect to groups of older people (Table 6).

Table 3. Connectivity according to Income Quintile (National)

Income quintile	Connectivity (%)
Q5	98%
Q4	95%
Q3	92%
Q2	86%
Q1	80%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) and Fundación País Digital (2024).

Table 4. Connectivity according to Education Level (National)

Educational level	Connectivity (%)
Incomplete higher technical education or less	99%
Complete secondary education or less	93%
Complete basic education or less	81%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) and Fundación País Digital (2024).

Table 5. Connectivity by Household Type (National)

Home typology	Connectivity (%)
Multigenerational homes	96%
Generational homes	82%
Single-person homes	71%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) and Fundación País Digital (2024).

Table 6. Connectivity by Age Group (National)

Age group (years)	Connectivity (%)
60–69	93%
70–79	86%
80 or more	79%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) and Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo (2024).

Use and Usage Gap in Older Adults

Although 88% of older adults have internet access, only 42% use it regularly, which shows a considerable gap in use. In addition, of those older adults using the internet, an intermediate to beginner level of use is mostly observed (Table 7).

Table 7. Internet Use in Older Adults (National)

Indicator	Percentage (%)
Internet access (adults)	88%
Regular internet use	42%
Intermediate level of use	59%
Beginner level of use	29%
Advanced level of use	12%
Expert level of use	1%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022), Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo (2024) and Criteria Research (2024).

Connectivity in the Valparaíso Region

The V Region presents indicators similar to the national level but with some particularities, such as the decreasing gap between the urban and rural areas (Table 8) and less connectivity in households where the head of household is an older adult (Table 9):

Table 8. Connectivity Indicators in the Valparaíso Region

Indicator	Percentage (%)
Total connected homes	93.2%
Urban areas	93.7%
Rural areas	87.9%

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) and Fundación País Digital (2024).

Table 9. Connectivity by Age Group of the Head of Household in Valparaíso

Age group of the head of household	Connectivity (%)
30–44 years	97.9%
15–29 years	97.5%
45–59 years	96.0%
More than 60 years	86.4%

Source: Prepared by the author based on *Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022); Fundación País Digital (2024)*.

Critical Factors and ICT Use in Older Adults

The analysis indicates that, although there is a high level of connectivity (93% at the national level and 88% in older adults), regular use is much lower (42%), evidencing a gap in digital skills.

Additionally, technological support is highlighted as essential in improving digital literacy. Considering that offspring most often are the ones who accompany older adults, it is imperative to establish scenarios, initiatives, projects, and public policies for the coming decades that are based on single-person or generational households composed solely of older adults (Table 10):

Table 10. Modalities of Technological Support for Older Adults

Accompaniment modality	Percentage (%)
Accompaniment of offspring	74
Using internet tutorials	26
Accompaniment of grandchild	26
Accompaniment of friends	18
Accompaniment of the partner/spouse	10
Online workshops	9
In-person workshops	9
Others	5

Source: Prepared by the author based on *Criteria Survey of 2024*.

Likewise, numbers regarding older adults’ employment status indicate that in Chile, currently, a high percentage is pensioned or retired without employment (46%). It is worth noting that this number is equaled when adding together the categories of those that have some type of employment (46%), which indicates a high rate of employability to consider for future scenarios (Table 11). Also, a high percentage of older adults working in an in-person format is observed. However, the hybrid and online formats comprise nearly a quarter of the total (24%), which represents an interesting use of digital technologies in the workplace (Table 12).

Table 11. Employment Situation of Older Adults

Category	Percentage (%)
Retired and pensioned without employment	46
Retired and pensioned with employment	23
Employed, dependent	16
Independently employed	7
Other	7

Source: Prepared by the author based on Criteria Survey of 2024.

Table 12. Working Modality for Older Adults

Modality	Percentage (%)
In-person	76
Hybrid	14
Online	10

Source: Prepared by the author based on Criteria Survey of 2024.

In addition, trends can be observed when it comes to what older adults use and search for regularly on the internet. This can provide key clues when it comes to targeting, considering, and implementing public policies and initiatives that acknowledge these preferences and practices (Table 13):

Table 13. Reason for Internet Use by Older Adults

Activity	Percentage (%)
Search for health information	29
Perform instrumental tasks	29
Learn	22
Communicate (Zoom, Meet, Skype, etc.)	13

Source: Prepared by the author based on Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022); Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo (2024).

Lastly, it’s crucial to contextualize the digital divide among older adults by considering the future generations entering this demographic. While contemporary older adults may face significant obstacles due to their limited prior exposure to digital technologies (e.g., Helsper, 2017), today’s young and middle-aged populations are already highly competent users (Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile [SUBTEL], 2024). As these digitally literate cohorts age, the nature of the digital divide is poised to evolve. Rather than being primarily a matter of basic access or initial adoption, future challenges will likely focus on ensuring advanced digital skills, addressing sophisticated cybersecurity threats, and facilitating ongoing adaptation to rapidly evolving technologies such as artificial intelligence, the metaverse, and virtual reality (e.g., Schwab, 2017; UNESCO, 2024). This forward-looking view underscores the need for forward-thinking public policies that anticipate these changes, ensuring sustained digital inclusion across the lifespan.

Public Policies and Digital Inclusion Strategies

The current research proposes a second phase in which to expand the diagnosis focused on a comparative model of local and national public policies with international experiences to explore the topic of public policies and initiatives more robustly. The following section

will briefly mention some strategies and promising practices applied at different levels.

One example is the agreement signed between Chile's Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) and the Corporación Andina de Fomento (CAF) that has promoted the *Zero Digital Gap Plan* (García Bernal, 2020) to finance infrastructure projects in vulnerable areas through the Telecommunications Development Fund (FDT). Among the highlighted initiatives are the Austral and National Fiber Optic projects, which extend connectivity in extreme and rural regions; the ChileGob WiFi Zones, which offer free internet access in areas at high risk of digital exclusion; and the Imagina Chile Digital Agenda 2013-2020 together with the Net Neutrality Law (2010), which guarantee non-discriminatory access and promote digital inclusion (Fundación País Digital, 2024; García Bernal, 2020). These actions are part of a public-private model that seeks to channel investments toward areas of low commercial profitability to close the digital divide.

At the same time, comparing these public policies with international examples reveals that comprehensive programs have been implemented in countries such as Estonia, Canada, and Singapore that combine intergenerational digital training, satellite technologies, and the promotion of cybersecurity. These models have achieved significant results - including 80% of older adults trained in Estonia and 98% coverage in remote areas in Canada - which offer important lessons for Chile regarding investment targeting and inclusion strategies (Deloitte, 2023; CEPAL, 2021).

This set of policies and initiatives demonstrates that, at the international level, integrating digital literacy programs and infrastructure subsidies can significantly reduce digital gaps (Table 14). In Chile, the FDT experience and the "Zero Digital Gap Plan" offer a model to follow. However, the strategy needs to be expanded to include intergenerational approaches, adapted to the particularities of regions such

as Valparaíso, and formulated with a view to long-term challenges and scenarios.

Table 14. Comparison of Public Policies in Chile vs. International Good Practices

Country	Program/Policy	Key Result
Chile	Telecommunications Development Fund	83.6% coverage in rural areas
Estonia	Digital Skills for Seniors	80% of older adults trained (2023)
Canada	Connect to Innovate	98% coverage in remote areas
Singapore	Smart Nation Initiatives	High level of digital integration in older adults

Source: Prepared by the author based on figures and results presented in reports by Fundación País Digital (2024), García Bernal (2020), Deloitte (2023), CEPAL (2021), and international references available in official sources.

Insights from international best practices are particularly valuable for shaping future policy in Chile. Estonia’s Digital Skills for Seniors program, which achieved an impressive 80% training rate among its older adult population, highlights the profound impact of well-structured intergenerational mentoring initiatives (OECD, 2023a). Canada’s Connect to Innovate program, which provides 98% coverage in remote regions through a strategic combination of satellite and fiber optic technologies, offers a compelling model for expanding digital infrastructure across complex geographies (Innovation, Science and Economic Development Canada, 2023). Similarly, Singapore’s comprehensive Smart Nation initiatives underscore the crucial importance of deep digital integration, coupled with sophisticated, age-appropriate cybersecurity policies (Ministry of Digital Development and Information, 2024). These successful international examples collectively demonstrate that the synergy of targeted digital literacy programs and strategic infrastructure investments can significantly reduce digital divides, providing a solid framework for Chile’s current efforts. This is especially true if comprehensive regional assessments are conducted

in Chile, comprehensively assessing their specificities, differences and similarities, challenges, and opportunities.

These comparisons show that, at an international level, comprehensive digital literacy programs have managed to significantly reduce digital gaps, which is a model to consider in Chile, taking into consideration the viability, contexts, and problems specific to each locality, region, and social group.

Conclusions and Next Steps

Despite Chile's admirable progress in digital infrastructure, which ranks it favorably in global rankings of connectivity and quality (SUBTEL, 2024), this cross-reference analysis reveals persistent digital divides that disproportionately affect older adults. These disparities stem primarily from insufficient digital literacy and limited effective access to Information and Communication Technologies (ICTs), compounded by a lack of tailored and integrated public policies. These findings underscore how the digital divide perpetuates social exclusion and negatively impacts the intergenerational economy (Rofman & Apella, 2021), highlighting the urgent need for a more comprehensive and forward-looking approach to digital inclusion.

To effectively mitigate these complex challenges, moving beyond general prescriptions and toward implementing specific, evidence-based public policies complemented by robust inter-institutional and interdisciplinary cooperation is imperative. These initiatives must be underpinned by a transparent medium- and long-term outlook, actively seeking to generate verifiable data and innovative insights to inform policymakers and project stakeholders. Central to this approach is the implementation of intergenerational digital literacy programs, particularly those focused on effectively using and appropriating technologies. Concurrently, cybersecurity training and broader digital

skills development must be significantly strengthened to ensure robust digital inclusion amidst accelerated aging and evolving household typologies, thereby projecting strategic support modalities for future decades (Deloitte, 2023; CEPAL, 2021). Crucially, policy development must simultaneously anticipate and adapt to the ongoing evolution of the digital landscape, including transformative advances in artificial intelligence (UNESCO, 2024) and the pervasive role of mobile devices, to ensure sustained relevance and effectiveness (World Economic Forum, 2023).

Furthermore, a crucial area requiring further attention is comprehensive cybersecurity training and strengthening digital identity frameworks specifically designed for the aging population. Older adults increasingly rely on digital platforms for essential services such as banking, healthcare, and government transactions, and their vulnerability to digital fraud, cyberattacks, and misinformation intensifies (e.g. Organización Internacional de Policía Criminal [INTERPOL], 2023). Drawing on lessons learned from international experiences, such as Singapore's proactive efforts to combat cyber scams (Ministry of Digital Development and Information, 2024), Chile must strategically implement comprehensive cybersecurity policies and educational programs. This also requires a detailed prospective analysis and the development of secure, accessible, and reliable digital identity solutions for this demographic, fostering trust and enabling their full and safe participation in the digital economy, given, for example, the expected positive impact of 13% on Chilean GDP by 2030. (e.g., Comisión Nacional de Evaluación y Productividad [CNEP], 2024; OECD, 2024).

Finally, for future research, cross-analysis at the macroregional level in Chile (and within the same regions of the country) is recommended on the digital, sociodemographic, and economic situation and their specific characteristics. This will allow for formulating and

planning public policies and initiatives based on consolidated evidence and information. In this way, diagnostics are suggested to be generated at the local, regional, and macroregional levels to enrich a detailed analysis of the country's situation in Chile.

As for the future stages of this research project, a multi-phase action plan is proposed with respective delivery of results:

Phase 2: Obtaining additional results on public policies and innovative initiatives at the regional, national, and international levels.

Phase 3: Collection of qualitative data through interviews with older people and teaching and research staff in Region V. More specifically, data will be garnered from the “Universidad del Adulto Mayor” (UDAM program) of the Universidad Viña del Mar to analyze its interdisciplinary work and good practices.

Phase 4: Cross-reference quantitative and qualitative data to propose an analysis complementary to this initial assessment.

These actions will contribute to proposing a replicable framework for evidence-based public policies, stimulate academic debate on sustainability and digital inclusion in regional forums, and promote interinstitutional and interdisciplinary collaboration, generating strategic input for decision-makers and the productive sector (Deloitte, 2023; CEPAL, 2021).

Acknowledgments

The study is part of a project sponsored by, and for which I am grateful, the Columbia Global Emerging Scholars program at the Columbia Global Center Santiago entitled: “Analyzing Inequality and Digital Gaps in Chile’s Valparaíso Region and Exploring How Innovation, from a Historical-Social Perspective, Can Positively Influence Public Policies for the Social Inclusion of Older Adults.” More at: <https://globalcenters.columbia.edu/content/david-petit-molano> Special thanks to Chris Molinari, Programming Officer at the Columbia Global Center Santiago, for his invaluable support, comments and recommendations for the final edition of this paper.

References

- Babu, A. M. U., & Mohan, P. (2022).** Impact of the metaverse on the digital future: People's perspective. *2022 7th International Conference on Communication and Electronics Systems* (pp. 1576-1581). Institute of Electrical and Electronics Engineers. <https://doi.org/10.1109/ICCES54183.2022.9835951>
- Cabello, S. (2022).** *El camino de desarrollo de las ciudades inteligentes: una evaluación de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chu, C. H., Nyrup, R., Leslie, K., Shi, J., Bianchi, A., Lyn, A., McNicholl, M., Khan, S., Rahimi, S. & Grenier, A. (2022).** Digital ageism: Challenges and opportunities in artificial intelligence for older adults. *The Gerontologist*, 62(7), 947-955. <https://doi.org/10.1093/geront/gnab167>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021).** *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46816-tecnologias-digitales-un-nuevo-futuro>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024).** *Dinámica demográfica y desarrollo sostenible en América Latina*. Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68798-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2023-la-dinamica-demografica>
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2024).** *Productividad en el Sector de las Telecomunicaciones*. <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2024/05/Telecomunicaciones.pdf>
- Criteria Research. (2024).** *Informe Radiografía Digital 2024*. <https://vtr.com/radiografia-digital>
- Deloitte. (2023).** *Visiones que transforman. Un Chile inclusivo y con empleos de Calidad al 2030*. Fundación Democracia y Desarrollo.
- Digital Readiness Chile. (2023).** *Análisis de la preparación digital en Chile*. Fundación País Digital. <https://paisdigital.org/portfolio-item/digital-readiness-chile/>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2024).** *Demographic Observatory Latin America and the Caribbean 2023. Population dynamics in Latin America and their effects on the labour force*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/feb26b64-439f-4c68-ad7a-74ab02672fd1>
- European Commission. (2018).** *The silver economy – Final report*. Publications Office. Technopolis group & Oxford Economics. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/685036>
- Ferrer, R., Pérez, M. & Soto, L. (2021).** Impacto del envejecimiento en los sistemas de pensiones en América Latina. *Revista de Economía Social*, 35(2), 112-130.
- Fundación País Digital. (2024).** *Hogares Conectados: Un Camino hacia la Inclusión Digital*. <https://paisdigital.org/hogaresconectados/>
- García Bernal, N. (2020).** *Políticas del Estado para enfrentar la brecha digital en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28625/1/BCN_Politicas_para_enfrentar_la_brecha_digital.pdf
- García, F. & López, A. (2020).** Alfabetización digital en la tercera edad: Desafíos y oportunidades en el contexto chileno. *Revista Latinoamericana de Innovación y Tecnología*, 12(1), 45-63.
- Helsper, E. J. (2017).** *The Digital Disconnect: The Social Causes and Consequences of Digital Inequalities*. SAGE Publications.
- Innovation, Science and Economic Development Canada. (2023).** *Connect to Innovate Program: Progress Report*. Government of Canada.

- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2024).** *Reporte sobre iniciativas de apoyo para atracción de inversión en telecomunicaciones en países seleccionados.* <https://centro-deestudios.ift.org.mx/admin/files/indicadores/1712686083.pdf>
- Jin, D. (2024).** The challenges and opportunities of public governance in the digital era. *International Journal of Social Sciences and Public Administration*, 2, 472–478. <https://doi.org/10.62051/ijsspa.v2n3.64>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2022).** *Resultados Encuesta de caracterización socioeconómica nacional.* <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- Ministry of Digital Development and Information. (2024).** *Smart Nation 2.0 A Thriving Digital Future for All.* <https://file.go.gov.sg/smartnation2-report.pdf>
- Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo. (2024).** *Población mayor: ¿Hacia la superación de la brecha digital?* <https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2024/06/Poblacion-mayor-%C2%BFHacia-la-superacion-de-la-brecha-digital.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2024).** *Evaluación del estadio de preparación en materia de Inteligencia Artificial (IA) de Chile.* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387216_spa
- Organización Internacional de Policía Criminal. (2023).** *Global Crime Trend Report 2023.* <https://www.interpol.int/es/content/download/22267/file/INTERPOL%20Annual%20Report%202023%20SP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021).** *Digital Divide in Latin America.* <https://www.oecd.org/en/topics/digital-divides.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023a).** *Estonia.* En *The Survey of Adult Skills 2023: Country Notes.* https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adult-skills-2023-country-notes_ab4f6b8c-en/estonia_60a7b919-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023b).** *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators.* OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024).** *G7 Mapping Exercise of Digital Identity Approaches.* OECD Publishing. Paris <https://doi.org/10.1787/56fd4e94-en>
- Pan, T. H., Aung, M. N., Nam, E. W., Koyanagi, Y., Lee, H., Li, L., Kyaw, M. Y., Mulati, N., Moolphate, S., Ma Hok Ka, C., van Dijk, J. A. G. M. & Yuasa, M. (2024).** Digital Inclusion among Community Older Adults in Korea: Measuring Digital Skills and Health Consequences. *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 14, 2314-2336.
- Rofman, R. & Apella, I. (2021).** *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe.* Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1690-1>
- Rojas, F. H., Rodríguez Canache, L. & Rodríguez León, J. (2022).** *ENVEJECIMIENTO EN CHILE: Evolución, características de las personas mayores y desafíos demográficos para la población* (Documentos de Trabajo No. 1-2022). Instituto Nacional de Estadísticas.
- Schwab, K. (2017).** *The Fourth Industrial Revolution.* Crown Business.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile. (2024).** *Estadísticas de conectividad en Chile.* <https://www.subtel.gob.cl/tag/series-estadisticas/>
- United Nations. (2022).** *World Population Prospects.* <https://population.un.org/wpp/>
- United Nations. (2025).** *World Fertility 2024 (UN DESA/POP/2024/TR/NO.11).* New York: United Nations. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2025_wfr_2024_final.pdf
- van Dijk, J. A. G. M. (2020).** *The Digital Divide.* Polity Press.

Wang, H., Ge, C., Du, X., Feng, Y. & Wang, W. (2024). Does digital literacy reduce intergenerational income dependency? *International Review of Financial Analysis*, 95(Part B). <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2024.103389>

World Economic Forum. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2020/>

World Economic Forum. (2023). *The Future of Jobs Report 2023*. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>