

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología Política

Incidencia de las élites económicas en el Estado en América Latina.

Un estudio comparativo entre Colombia (2018-2021) y Ecuador (2017-2021).

Laura Nataly Duarte Romero

Asesora: Soledad Stoessel

Lectores: Jorge Blanco y Miguel Ruiz

Quito, noviembre de 2023

## Epígrafe

Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado.

—Karl Marx

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Agradecimientos</b> .....	8
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 1. Élités económicas y Estado en América Latina: antecedentes investigativos</b> .....	22
<b>1.1 América Latina en perspectiva comparada</b> .....	22
<b>1.2. Investigaciones en Colombia</b> .....	34
<b>1.3. Estudios en Ecuador</b> .....	39
<b>2.1. Los gabinetes ministeriales de Iván Duque y Lenín Moreno</b> .....	45
2.1.1 Radiografía ministerial.....	46
<b>2.2. El problema de las puertas giratorias</b> .....	52
2.2.1. Puertas giratorias en Colombia .....	53
2.2.2. Puertas giratorias en Ecuador .....	56
2.2.3. Ministros empresarios y legislación.....	62
<b>Capítulo 3. ¿Para quién se legisla en Colombia y Ecuador?</b> .....	66
<b>3.1. Legislación en Colombia</b> .....	66
3.1.1. Proyecto de Ley 594 – 2022C Ley de Solidaridad Sostenible .....	67
3.1.2. Ley de Inversión Social o Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021 .....	70
<b>3.2. Moreno y sus reformas</b> .....	73
3.2.1. Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.....	73
3.2.2. Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 .....	75
<b>3.3. Las élites económicas en el legislativo</b> .....	77
3.3.1. Élités económicas en el Congreso de la República de Colombia .....	79
3.3.2. Élités económicas en la Asamblea Nacional del Ecuador .....	82

<b>Conclusiones</b> .....	89
<b>Referencias</b> .....	96

## **Lista de ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 2.1. Formación universitaria de grado de ministras y ministros .....	49
------------------------------------------------------------------------------	----

### **Tablas**

Tabla 2.1. Tipo de universidades .....	49
Tabla 2.2. Participación política partidaria de ministras y ministros colombianos.....	51
Tabla 2.3. Participación política partidaria de ministras y ministros ecuatorianos.....	51
Tabla 2.4. Trayectorias ocupacionales .....	52
Tabla 2.5. Puertas giratorias en Colombia y Ecuador .....	58
Tabla 3.1. Asistencia de gremios a la Comisión de Desarrollo Económico .....	84
Tabla 3.2. Cámaras y asociaciones gremiales que asistieron a la socialización de la Ley de Apoyo Humanitario.....	86

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de tesis**

Yo, Laura Nataly Duarte Romero, autora de la tesis titulada “Incidencia de las élites económicas en el Estado en América Latina. Un estudio comparativo entre Colombia (2018-2021) y Ecuador (2017-2021)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Sociología Política, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2023

*Laura Duarte R.*

---

Firma

Laura Nataly Duarte Romero

## **Resumen**

La incidencia de las élites económicas latinoamericanas en el Estado es cada vez más evidente, tal como nos revela el debate académico actual. Vemos presidentes empresarios, representantes del sector privado en cargos públicos y alianzas entre gobiernos y élites empresariales. Asimismo, podemos observar cómo las élites económicas entran a disputarse el terreno estatal, interviniendo en la toma de decisiones públicas para su beneficio. Esta creciente influencia de actores poderosos hace que cambiemos el modo de analizar al Estado como un ente neutral y objetivo, o un simple cúmulo de instituciones, y nos lleva a estudiar al Estado como una relación social cambiante y la expresión de la correlación de fuerzas, en la que diversos actores intentan representar sus intereses y en la que el Estado, al ser producto de luchas pasadas, prioriza o privilegia a ciertos actores, prácticas y estrategias. En este marco, la relación entre élites económicas y el Estado es la base de esta investigación, la cual se centra en el estudio de la influencia que han tenido las élites económicas en los poderes ejecutivos y legislativos de Ecuador y Colombia, teniendo como recorte temporal el último periodo presidencial de cada país, esto es, 2017-2021 en el caso ecuatoriano, y, 2018-2022, en Colombia. A partir de una metodología cualitativa, basada en análisis de archivos, documentos legislativos y entrevistas en profundidad, la investigación permite comprender las estrategias y la orientación de las élites económicas hacia el Estado en coyunturas específicas, como es el retorno neoliberal luego de un ciclo progresista (Ecuador) o continuidad del neoliberalismo (Colombia).

## **Agradecimientos**

A mis padres y a mi hermano, pero sobre todo, a mi mami, quien desde la lejanía fue voz de aliento y fuerza cuando las cosas no salían bien.

A FLACSO, y en especial a lxs compas y profesorxs del Departamento de Estudios Políticos por acogerme y enseñarme a preguntar, debatir e investigar.

A Sole, por enseñar con amor y paciencia. Por sus comentarios y sugerencias siempre tan audaces y por siempre escucharme, aun cuando no tuviera idea de lo que estaba diciendo.

A todxs quienes aportaron su tiempo y espacio para poder realizar esta investigación.

A Jorge e Iván, quienes me motivaron para entrar en este camino.

A Sammy, por estar siempre.

A mis amigxs en Colombia, que pese a las adversidades, no se cansan de luchar por un nuevo país.

## **Introducción**

Durante las últimas cuatro décadas, América Latina ha implementado una serie de medidas de orden económico y político, como parte de un paquete de reformas formuladas desde el Consenso de Washington e impulsadas por organismos como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichas políticas, han impactado todos los ámbitos de la vida social, así como ha logrado darle un nuevo rumbo a los Estados que se habían configurado hasta el momento. No obstante lo anterior, la puesta en marcha del proyecto neoliberal no se dio de manera homogénea ni unívoca en todos los países, pues, en algunos casos, su implementación se dio -o comenzó a darse- en medio de gobiernos autoritarios o, en gobiernos que estaban en el proceso de transición a la democracia entre las décadas del ochenta y noventa (Anderson 2003; Stiglitz 2003).

La ejecución de este proyecto de apertura, liberalización de los mercados y desregulación de la economía -políticas insigne del modelo neoliberal- ha permitido que las posibilidades de acceso e influencia de las élites económicas al poder político y, concretamente, al aparato estatal, sean aún mayores, profundizando el peso que ya tenían en algunos gobiernos. De esta manera, al tener un Estado que no regula de manera directa o que disminuye su capacidad de acción en el ámbito de la economía, los grupos económicos y empresariales imponen sus propias reglas para beneficiarse en el proceso de acumulación del capital.

En la misma dirección, la crisis de los paradigmas socialista y nacional-popular (Durand 2010), la exaltación de valores afines al modelo neoliberal, así como un tipo de discurso que responde a las ideas neoliberales (como la figura del emprendedor y del mérito individual) han dado mayor credibilidad a los empresarios como administradores de un país que a los políticos “de carrera”, lo que ha generado que empresarios accedan por vía electoral al poder ejecutivo o sean nombrados con altos cargos públicos. Los casos de Mauricio Macri en Argentina, Sebastián Piñera en Chile y Pedro Kuczynski en Perú, o la composición de gabinetes ministeriales, son elocuentes al respecto (Castellani 2018; Nercesian 2020; Luna y Rovira Kaltwasser 2021).

Ecuador y Colombia, que son los casos que esta investigación aborda de forma comparativa para dar cuenta de las relaciones entre las élites económicas y el poder estatal, se distancian de los países mencionados. Por un lado, en Colombia no ha habido ningún presidente proveniente del sector empresarial. No obstante, empresarios de diferentes sectores han estado presentes en los gabinetes presidenciales como en otras instituciones del aparato estatal. En Ecuador, por otro lado, tras un periodo de distanciamiento de las élites empresariales -en el

gobierno de Rafael Correa- se retoman alianzas con el gobierno de Lenín Moreno y en el 2021, asciende el banquero y empresario Guillermo Lasso.

Para contextualizar, en Colombia, durante los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el desarrollo de las esferas económica y política se dio de manera independiente, dado el carácter y constitución de las élites de cada una de estas (Basset 2010). En contraposición, Ocampo (2017) plantea que, durante estos mismos años, el Estado actúa como regulador de la economía y así mismo, es quien va a direccionar las políticas para favorecer a algunos gremios en detrimento de otros, como en el caso del poder otorgado a la Federación Nacional de Cafeteros en la primera mitad del siglo XX. Más adelante, durante los años setenta, los grupos o conglomerados económicos tendrán un peso importante en las decisiones estatales e influirán en las políticas comerciales (Rettberg 2001).

Posteriormente, con la Constitución de 1991, el Estado sufre una transformación que consistió en promover la desregulación económica y supranacionalizar el orden jurídico económico mediante Tratados de Libre Comercio (TLC) (Estrada 2006). Durante esta época también se vio agudización de conflictos de intereses y el desvanecimiento de la frontera entre el sector público y lo privado, y en la misma dirección, dio lugar a un “nuevo tipo de empresario”, el contratista del Estado, que generó vínculos más estrechos con el poder político y dio paso a otras prácticas como el clientelismo (Basset 2010).

Los años siguientes al diseño y planeación de las políticas de orientación neoliberal, se dio una continuidad con el programa neoliberal. En lo que respecta a los periodos de Álvaro Uribe (2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) se evidenciaron acuerdos transnacionales y se negociaron Tratados de Libre Comercio, con lo que aumentaron los títulos de tierras para el extractivismo. En la misma dirección, se fortaleció la *confianza inversionista*, esto, con el fin de convertirse en un mercado atractivo para la inversión extranjera, por lo que se profundizó en la liberalización de la economía y la apertura comercial (Galichini 2019; Nercesian 2020).

Durante el primer gobierno de Uribe se logró reconciliar, por un lado, a las élites económicas locales con los TLC, que no iban en la misma dirección que muchos de los gremios tradicionales, y, asimismo, a partir de la repartición del *botín burocrático* y la configuración de una maquinaria clientelista, logró que la élite política tradicional -quienes hacían parte del congreso- se sume a su proyecto y así, le fuese más fácil la gobernabilidad en el siguiente período (González 2006).

Por su parte, Juan Manuel Santos, quien provenía de la élite política tradicional, y quien pasó por altos puestos en el poder ejecutivo, reemplazó con facilidad a Uribe, siguió con su legado y, además, contaba con una coalición parlamentaria fuerte. En cuanto a sus relaciones con las élites económicas, Galichini (2019) expone que las integró en los gabinetes ministeriales y en los principales centros de ejecución, promulgación y producción de políticas económicas, lo que significó que, con un gobierno fuerte y unas élites en la misma vía, hubiese un fortalecimiento del modelo neoliberal. No obstante, el movimiento social y popular, tuvo fuertes enfrentamientos con el gobierno por lo que no dejó que se implementaran reformas que satisficiera las privatizaciones, los TLC y el fortalecimiento de las actividades extractivistas (Rodríguez 2014).

En el gobierno de Iván Duque la presencia del empresariado fue decisiva. Desde la financiación de su campaña se hicieron evidentes los aportes de representantes y directivos de diversas empresas<sup>1</sup>. Asimismo, en la definición de su plan de desarrollo uno de los temas principales fue el fomento a la empresa y la economía naranja. Algunos de los nombramientos en su gabinete fueron miembros de los gremios y asociaciones empresariales, que además estuvieron presentes desde el empalme con el anterior gobierno<sup>2</sup>.

En Ecuador, por su parte, la incidencia de las élites económicas en el poder político se puede ubicar entre los años sesenta y setenta -exceptuando la época de las dictaduras-. Dos mecanismos, el lobby empresarial y la puerta giratoria (más adelante ahondaremos en estos), fueron utilizados por las élites empresariales y financieras para incidir de manera directa en las decisiones estatales. Estas élites accedían al Estado y al sistema político a partir de la ocupación de ministerios y secretarías (y otros mecanismos como presión corporativa a través de organizaciones como cámaras empresariales), con el fin de buscar influir en las políticas que más les favorecía. En el periodo de retorno a la democracia se usaron las mismas estrategias, esta vez, a través de la representación de las cámaras empresariales y de industriales, sin acudir de manera directa a los partidos políticos (Stoessel 2021).

Sin embargo, una ruptura llegará en el 2007 con la Revolución Ciudadana o el gobierno de Rafael Correa, al que algunos autores han denominado *posneoliberal* (Ramírez 2007). Este gobierno entra en una lógica de *descorporativización del Estado* y da lugar a una progresiva

---

<sup>1</sup> Miriam Forero y Martha Lucía Segrera, “Los más de cien empresarios que financiaron la campaña de Duque”, *Colombiancheck*, <https://archivo.colombiancheck.com/especiales/zoom/Duque>

<sup>2</sup> Juan Esteban Lewin y Adelaida Ávila Cabrera, “El equipo de Duque: Joven y técnico sin dejar de ser uribista”, *La Silla Vacía*, 25 de Junio de 2018, <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-equipo-del-empalme-de-duque-joven-y-tecnico-sin-dejar-de-ser-uribista/>

regulación del poder de las élites en el Estado, así como a una reinstitución del Estado a través de la ruptura de “la institucionalidad vigente en distintos ámbitos de política pública (educación, finanzas, salud, medios de comunicación, entre otros) regentados por actores de veto con intereses particulares y, al mismo tiempo, edificar una nueva institucionalidad capaz de responder a intereses y demandas más amplias, muchas de ellas represadas históricamente” (Coronel et al. 2019, 150).

A pesar del cambio provocado por el gobierno progresista de la RC, en el 2017, Lenín Moreno -ex vicepresidente de Correa y electo presidente como parte de la Revolución Ciudadana- provocó un nuevo giro hacia el neoliberalismo, y con este, se establecieron de nuevo las alianzas, relaciones de intercambio y cooperación, al punto de darse nuevamente la ocupación de altos cargos ejecutivos por parte de los representantes directos de las élites. Así, el poder de influencia de las élites económico-financieras de Ecuador se profundizó. Cajas (2018) expone que, desde la segunda propuesta de plan económico del gobierno de Moreno presentado en abril de 2018, este se concentró en el ajuste fiscal, las facilidades para la inversión privada y el extractivismo. Más adelante, asumirá la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas Richard Martínez, expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, lo que evidenciará el restablecimiento de las relaciones de alianza y cooperación del gobierno con el empresariado.

De acuerdo con lo anterior, las relaciones configuradas entre las élites económicas y el poder estatal serán la base de este proyecto de investigación, el cual se centra en el estudio de la incidencia que han tenido las élites económicas en el Estado tanto en Ecuador como en Colombia. Esto, analizando cómo ha sido su participación reciente en las altas esferas del aparato estatal, así como su incidencia a través de sus formas organizativas e instancias de representación, como las cámaras, gremios y asociaciones, pues como se evidenció, durante largos periodos han estado presentes en el escenario político en los dos países.

Para delimitar los actores con los que trabaja esta investigación, se toman dos organizaciones empresariales de gran magnitud en los dos países el Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y el Consejo Gremial Nacional (CGN), en Ecuador y Colombia, respectivamente.

El CEE se fundó en el 2004, con el objetivo de establecer una *voz empresarial colectiva*, en medio de las negociaciones de un TLC con Estados Unidos<sup>3</sup>. Posteriormente, se constituye

---

<sup>3</sup> Es definida en su página web como “la organización de tercer nivel del sector empresarial ecuatoriano que agrupa a escala nacional a federaciones, cámaras, asociaciones, corporaciones y otros gremios de la producción,

alrededor de acciones como la discusión sobre leyes laborales y salariales, impuestos, la defensa de los principios del mercado y la inversión privada. Durante el mandato de Rafael Correa, se presentó como un grupo de oposición frente a algunas de las medidas de descorporativización del Estado, por ejemplo, en el 2015 se pronunciaron en contra el proyecto de Ley de herencias, hasta que fue retirado. Por otro lado, las relaciones en el gobierno de Lenín Moreno giraron en torno al diálogo y la negociación, al punto de tener uno de sus representantes en el gabinete de este presidente (Chiasson-Lebel 2019)

En el caso del CGN, se constituyó en 1993, como un foro de deliberación entre el empresariado colombiano y está compuesto por gremios de diferentes sectores. Inicialmente, fue el modo de organización del empresariado durante la discusión de las políticas económicas en el gobierno de César Gaviria (CGN 2015) -gobierno de apertura al neoliberalismo-, y que, de la misma manera que el CEE, actúa como un actor central en el posicionamiento de los sectores empresariales en la concertación de políticas públicas y la defensa de los intereses de las organizaciones gremiales vinculadas a este. Uno de los gremios fundadores y con un liderazgo significativo en el CGN es la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), gremio que ha sido vocero del empresariado en torno a la política comercial desde los años 40<sup>4</sup>.

Para precisar aún más el rumbo que tomará esta investigación, se establece como marco temporal el último periodo presidencial de cada país, esto es, 2017-2021 en el caso ecuatoriano, y, 2018-2022, en Colombia. Los gobiernos de Lenín Moreno Garcés e Iván Duque Márquez, respectivamente, se han caracterizado -y tienen en común- por ser gobiernos con poca o baja popularidad. En el caso de Moreno, para mayo del 2021 -ad- portas de dejar el gobierno- su popularidad se ubicaba entre el 4% y 11%, y Duque, para el mismo periodo, contaba con una aprobación del 18% y desaprobación del 76%<sup>5</sup>. Así mismo, en estos gobiernos se dieron fuertes ciclos de protesta social y respuesta estatal represiva, coaliciones fuertes en el parlamento y un marcado discurso a favor del sector empresarial. Aunque los dos gobiernos se pueden considerar como neoliberales, en el caso de colombiano se ve una

---

la industria, el comercio, la construcción, la banca, el turismo y más sectores” CEE, “Quiénes somos”, acceso 25 de julio de 2021, <https://cee.org.ec/quienes-somos/>

<sup>4</sup> Consejo Gremial Nacional, “Quiénes somos”, acceso 20 de septiembre de 2021. <https://cgn.org.co/>

<sup>5</sup> Vanessa Pérez Díaz, “Encuesta de Invamer revela que aprobación de Duque se mantiene en el nivel más bajo”, *asuntos legales*, 24 de Mayo del 2021, <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/encuesta-de-invamer-revela-que-aprobacion-de-duque-se-mantiene-en-el-nivel-mas-bajo-3174757>

continuidad histórica (Colombia no atravesó por el llamado giro a la izquierda, o postneoliberal) y en Ecuador, hay una ruptura con el gobierno posneoliberal de la RC.

Frente a este panorama, las preguntas que guían esta investigación son: ¿Cómo han influido las élites económicas, específicamente el Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y el Consejo Gremial Nacional (CGN) en los Estados de Ecuador y Colombia durante los Gobiernos de Lenín Moreno e Iván Duque? ¿De qué manera han incidido en el poder ejecutivo y en el poder legislativo? ¿Qué rol han tenido las organizaciones gremiales de las élites económicas – el CEE, y el CGN- para que estas puedan incidir en el terreno estatal? ¿Qué tipo de relaciones se han establecido entre estas organizaciones y los gobiernos?

De este modo, la investigación se propone como objetivo general analizar la influencia de las élites económicas en los Estados de Ecuador y Colombia durante los periodos de gobierno de Iván Duque y Lenín Moreno. Para la consecución de ese objetivo, se plantearon como objetivos específicos: a. Identificar y analizar las estrategias y mecanismos usados por el CEE y el CGN para influir en la toma de decisiones estatales; b. Comparar la constitución ministerial de cada uno de los gobiernos en cuestión para explorar qué tipo de nexo existe entre las organizaciones gremiales y los poderes del Estado durante el período bajo estudio; c. Indagar el rol que han tenido las organizaciones gremiales (cámaras, comités) representativas de las elites económicas en la toma de decisiones públicas y en la elaboración y aprobación de proyectos legislativos vinculados a estos grupos de poder.

### **Antecedentes**

Los trabajos sobre élites económicas y sus relaciones con el Estado, tuvo su auge en periodo de implementación de políticas neoliberales entre las décadas de los ochenta y noventa y se retomó con el giro contemporáneo a la derecha, en el siglo XXI. De acuerdo con lo anterior, hay trabajos que analizan el papel de las élites económicas en el Estado desde los estudios comparativos. Por ejemplo, en el trabajo de Ben Ross Schneider (2004) o el de Nercesian (2020).

En el caso colombiano los estudios sobre élites económicas y su relación con el Estado son pocos. Algunas investigaciones se han desarrollado a partir de la historia económica del empresariado en Colombia y su relación con el Estado durante el siglo XX. En este grupo de trabajos, se encuentra el texto de Eduardo Sáenz Rovner (1992), Julio Silva Colmenares (1977), Durán (2006), y Rettberg (2001, 2002, 2003). Desde otra perspectiva, se hallan trabajos que describen las relaciones entre élites y Estado en un nivel más micro,

particularmente, las élites regionales (Mauceri 2001; Basset 2010; Faguet et al. 2020). O, investigaciones como la de Galichini (2019), desde un enfoque sociohistórico.

Por su parte, en la trayectoria investigativa sobre élites económicas en Ecuador, se pueden identificar claramente momentos, perspectivas analíticas, teóricas y metodológicas. Se encuentran investigaciones que centran su mirada en la acción del actor (Conaghan 1988; Burbano de Lara 2006, 2014, Oleas 2017; Paz y Miño 2016). Por otro lado, dentro de perspectivas relacionales están los trabajos de Naranjo (1993) y Thomas Chiasson-LeBel (2016, 2019).

A pesar de la riqueza de los trabajos sobre grupos de poder empresariales tienden a quedarse en su constitución y en perspectivas más economicistas, o históricas, dejando de lado la relación socio-política que se puede establecer con el Estado. En el caso colombiano, las investigaciones parten desde la historia económica, desde la administración, o desde una perspectiva organizacional. Si se hace una búsqueda más profunda, se pueden encontrar trabajos sobre las élites y sus relaciones con la economía del narcotráfico. Por otro lado, en Ecuador los trabajos sobre élites son más numerosos; Sin embargo, no hay trabajos que detallen las relaciones que se establecen entre las élites y las distintas ramas del poder estatal en este país.

En ese orden de ideas, este trabajo presenta dos elementos que contribuirán al campo de investigación sobre las élites y el Estado en América Latina. En primer lugar, se tratará de una investigación de tipo comparativa, por lo que ampliará la mirada sobre los procesos en la región, y también permitirá observar cambios, continuidades, rupturas, semejanzas y diferencias entre los países. Por otra parte, se abordará desde una perspectiva relacional en la que estrategias y estructuras interactúan de forma constante de acuerdo con los vaivenes coyunturales en los que correlaciones de fuerza, necesidades estructurales y sentidos dominantes varían. Esta perspectiva se hace eco del enfoque estratégico-relacional propuesto por Bob Jessop (2016).

### **Discusión teórica**

Este trabajo gira en torno a la comprensión de las relaciones que se dan entre Estado y élites económicas -estudiadas en lo fundamental a través de sus asociaciones empresariales- por lo tanto, en este apartado se hará un acercamiento a las principales teorías de élites, enfocándonos en la definición de élites económicas. Así mismo, como nuestro interés es investigarlas en su relación con el Estado y el poder estatal, nos situaremos en una perspectiva

relacional que permite concertar miradas estructuralistas y agencialistas, y que, además, propone pensar los elementos estratégicos de los actores sociales, así como los elementos institucionales que atraviesan al Estado, de forma combinada.

La categoría de *élite* tiene un recorrido de larga data por lo cual vuelve a la categoría de una densidad teórica fuerte. Sin embargo, las obras o los referentes más importantes que la abordan son: por un lado, la escuela sociológica italiana, que se basa en el mérito de las élites, es decir, es una perspectiva que parte de observar las condiciones individuales de los sujetos o miembros que conforman determinados grupos. En el marco de esta escuela, se hallan las obras *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. de Vilfredo Pareto (1991 [1920]) y *The ruling class* de Gaetano Mosca (1939). El primero, define a las élites a partir de las cualidades que estas puedan tener, es decir, concibe que algunos individuos tienen más capacidades, ya sean intelectuales o físicas o morales que otros, por lo que son superiores y diferentes a los demás. Lo anterior para el autor, además provoca que sean más hábiles a la hora de gobernar y generar riqueza. Sin embargo, al contrario de otras teorías, considera que estas están en constante circulación en los gobiernos, y, para esto, se apoyan de las clases inferiores.

El segundo autor, afirma que una sociedad debe ser dirigida por una minoría, cuya fuerza de acción se encuentra en su organización, esta, dirige a una mayoría desorganizada que debe obedecer a la minoría. Para Mosca, la sociedad requiere de una organización jerárquica, de esto, dependerá el éxito de la élite dominante y su poder para que otros obedezcan. De la misma manera que para Pareto, considera que esta minoría debe tener cualidades extraordinarias, no sólo para dirigir, sino que debe tener condiciones morales, intelectuales, físicas y económicas. Así mismo, para este autor, la clase política tiende a ser hereditaria, se heredan capacidades, así como poder político.

Por otro lado, la obra de Wright Mills (1956) “La élite del poder”, también se ha constituido en una de las teorías de referencia en el estudio de las élites. Este autor sostiene que el mérito personal puede contribuir a que una persona sea miembro de la élite; no obstante, el elemento definitorio es la relación que tiene con el poder. En la misma dirección, realiza una división de las élites en tres, esto es, económicas, políticas y militares (Solimano 2014).

Opuesto a estas perspectivas, y aunque no se refieren a estos grupos como élites, son las teorías basadas en las clases, que también encuentran un sujeto privilegiado que tiene poder sobre los otros. Así, Karl Marx (1986), define las clases sociales, y dentro de ellas a la burguesía, en términos de propiedad, su relación con el proceso de producción y su papel en

la división social del trabajo. Sin embargo, estas relaciones van más allá de lo económico y también definen los modos de ver e interactuar con el mundo o las ideologías. En este caso, quien es el actor dominante, es quien posee la propiedad y los medios de producción, que es la burguesía o el capitalista, y quien se encuentra explotado y dominado, es el proletario, cuyo único bien es su fuerza de trabajo.

Asimismo, Max Weber (2014), realiza un análisis que complejiza la definición de clase marxista, sumándole a las relaciones de propiedad, el estatus, el prestigio, la ocupación y la movilidad. Así, la clase social no está determinada sólo por su relación con los medios de producción, sino las oportunidades y posibilidades de acaparamiento, así como la estimación social. Además de estas teorías clásicas, se encuentran teorías como la de la estratificación que utiliza ideas de Marx, Weber y otros autores para complejizar la definición de la clase social.

Para delimitar esta categoría, aquí nos centraremos en las *élites económicas*, que han sido abordadas en las teorías clásicas -ya mencionadas- de manera menos explícita. Una definición que contribuye al análisis que se realizará en esta investigación, es la acordada por Ana Castellani (2018), quien estudia a las élites económicas de Argentina. La autora define a las élites económicas como:

[el] conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores de actividad (primario, industrial, servicios, bancario-financiero, etc.) y que, más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También incluimos a los dirigentes de las principales asociaciones gremiales del empresariado que intentan coordinar intereses, muchas veces divergentes, para definir estrategias políticas que condicionen el accionar estatal en favor de sus objetivos y necesidades. (Castellani 2018, 49)

En la misma dirección, como se definió con anterioridad, este trabajo se delimita tomando como referente dos organizaciones empresariales que aglutinan gran parte de las cámaras y gremios de diferentes sectores de la economía en los dos países. Esta decisión se sostiene en la importancia que tienen las organizaciones gremiales de las élites económicas, tal como sugieren los estudios que anteceden esta investigación. Las organizaciones gremiales de empresarios son definidas por Tirado (2015) como agrupaciones constituidas por agentes económicos -empresas y empresarios- que buscan coordinar, defender y representar los intereses de sus afiliados en decisiones tanto públicas como privadas para obtener buenas

ganancias, pero además de esto, mejorar la posición de estos y construirlos simbólicamente, tanto a los afiliados como a las mismas organizaciones.

Otra de sus funciones es ser un espacio de negociación, de precios, productos, etc. No obstante, en ocasiones, al integrar monopolios y oligopolios terminan satisfaciendo sólo sus demandas y perjudicando al resto de las organizaciones. Asimismo, en algunas situaciones “las organizaciones gremiales se comportan a veces como cárteles en los que los supuestos competidores alcanzan acuerdos para beneficiarse a costa de los consumidores, fijando precios más altos, repartiéndose el mercado, etcétera.” (Tirado 2015, 470)

Para comprender la influencia que puede ejercer el sector empresarial organizado en el Estado, este último se entiende como un terreno estratégico que si bien, tiene una estructura sólida y condensada en instituciones, también es el resultado de relaciones y un equilibrio de fuerzas que varía a lo largo del tiempo. Esta posibilidad de cambio estatal depende tanto de esa dimensión temporal y los legados que constituyeron históricamente al Estado, como de las coyunturas específicas por las cuales pasa la acción estatal y de las fuerzas sociales. En otras palabras, el Estado es entendido como una relación social, por lo tanto, su análisis requiere comprenderlo de manera dialéctica, histórica y relacional (Jessop 2016). Es decir, no se verá como un todo homogéneo o un cúmulo de instituciones que funciona independiente o por encima de la sociedad. Tampoco se comprenderá como el conjunto de símbolos y prácticas que se dan en determinado territorio. Nos alejamos de estas miradas del Estado para tomar como principal referente el trabajo desarrollado por Bob Jessop (2014), quien vincula al análisis del Estado a las tensiones e interacciones que se dan en el sistema político en la economía y la sociedad.

Por otro lado, para Jessop, el Estado debe pasar a ser analizado tanto en sus aparatos estatales, como en las relaciones que se establecen con la sociedad en general, su génesis, evolución, crisis y transformaciones, por lo que no se puede definir el Estado como un ente unívoco y terminado. Para el estudio del Estado, Jessop propone que el Enfoque Estratégico Relacional (EER) contribuye a analizar el Estado y el orden social, en diferentes dimensiones, esto es, las estructuras y las coyunturas, las limitaciones estructurales y las oportunidades coyunturales, las relaciones de poder, el papel de los discursos y los mecanismos, la importancia de las capacidades específicas, los intereses de los agentes, y las identidades individuales y colectivas (Jessop 2014; 2016).

Para resumir, esta investigación comprenderá al Estado en términos “estratégico-relacionales”-, esto es, que va más allá de un conjunto de instituciones o la territorialización

de una autoridad, y más bien se entiende como un entramado de relaciones sociales- el análisis se situará en los poderes ejecutivo y legislativo y las relaciones que allí se tejen tanto entre actores que pertenecen al aparato estatal como actores “ajenos” a este, así como las luchas pasadas y los legados, la constitución históricas de estos, sus formas, organización, oportunidades y limitaciones a las fuerzas sociales.

### **Estrategia metodológica**

Metodológicamente, en esta investigación se parte desde un enfoque cualitativo y se apoya principalmente en el método comparado. Este método permite identificar patrones diferenciales y características comunes entre varios casos (Ragin 2007). En el caso de esta investigación se estudian dos casos en profundidad, que más allá de establecer relaciones entre variables, como otros estudios comparativos, nos ofrece un conocimiento más superficial y complejo (Della Porta, Keating y Ramil 2013).

Se emplea la comparación para identificar y describir las similitudes y diferencias en los mecanismos y estrategias usadas por las élites económicas para incidir en el Estado, pero también, buscar las tendencias, las continuidades y rupturas que se pueden dar en los procesos estatales de los dos países, pues, a pesar de que son países de la misma región y han estado atravesado por fenómenos similares (como ser gobernados en los últimos cinco años por modelos político-económicos neoliberales) son heterogéneos. Esta descripción permite al mismo tiempo proponer explicaciones acerca de cómo y por qué estos grupos de poder lograron incidir en la política, el Estado y el sistema político de estos países.

De acuerdo con lo anterior, esta investigación emplea distintas técnicas. La primera técnica que se utilizó en la investigación es la revisión de fuentes secundarias, y dentro de ellas, la revisión de distintos tipos de documentos. Primero, una revisión hemerográfica en medios de los dos países, que contribuya a identificar las alianzas, apoyos, relaciones, enfrentamientos entre las cámaras, gremios, asociaciones empresariales y los poderes ejecutivo y legislativo. Para esto, se usaron como fuentes periódicos digitales.

En la misma dirección, se usan otro tipo de fuentes secundarias, esto es, documentos oficiales y comunicados de las organizaciones empresariales y los gobiernos, en los que se puedan rastrear sus relaciones de cooperación y posibles alianzas. Por otro lado, se identifican y analizan los debates, proyectos de ley presentados y las leyes aprobadas en el periodo de 2017 a 2021 en Ecuador. Se hace hincapié en la “Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal” y en la

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19. Se escogieron estos cuerpos normativos dado que a raíz de una revisión exploratoria aparecen como las leyes que concitaron una gran atención de los grupos económicos, así como cierto nivel de injerencia (Arias y Chiriboga 2020; Báez 2020; Rosero y Báez 2021). Para el caso de Colombia en el periodo de 2018 a 2021, en una primera revisión, se escogieron el Proyecto de Ley 594 – 2022C o Ley de Solidaridad Sostenible, que fue objetado y rechazado en los primeros meses del 2021, y la posterior ley aprobada, Ley de Inversión Social o Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, que fue acogida por los gremios empresariales, tras su aprobación en el congreso<sup>6</sup>.

Para establecer la relación con las organizaciones empresariales, se analizan las trayectorias de quienes conforman los gabinetes ministeriales de los dos gobiernos -tomando como herramientas la prensa nacional y la información disponible en la web y los sistemas de contratación pública-, revisando sus trayectorias y paso del sector público al privado y viceversa.

Con el fin de comprender las estrategias, mecanismos, debates y disputas dadas en torno a las leyes mencionadas, pero también para comprender las trayectorias de las organizaciones empresariales, se usa como técnica las entrevistas semiestructuradas, pues permiten hacer un acercamiento al entrevistado y volver en varios puntos de la pregunta, sin que haya una limitación. Estas entrevistas se realizaron, por un lado, a assembleístas (en el caso de Colombia senadores y representantes a la cámara) que estuvieron presentes en las discusiones, quienes fueron ponentes en la presentación de los proyectos de ley.

El presente documento se estructura en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo, con el fin de establecer un marco general sobre las investigaciones que han trabajado el tema, pero además para reconocer actuales élites económicas y dar un panorama sobre cómo se han construido las relaciones con el Estado, se presenta un breve estado del arte. En este se muestra, en primer lugar, los estudios que se han desarrollado en América Latina. Por otro lado, se dedica atención a las investigaciones realizadas en Ecuador y Colombia, teniendo en cuenta, además, cómo se han constituido las élites en cada uno de los países. Asimismo, se precisan los aportes y limitaciones de estos enfoques para la comprensión de las relaciones de poder entre élites económicas y Estado.

---

<sup>6</sup> “Empresarios y comerciantes respaldan reforma tributaria aprobada en Colombia; proponen cambios”, *Valora Analitik*, 8 de Septiembre de 2021, <https://www.valoraanalitik.com/2021/09/08/empresarios-respaldan-reforma-tributaria-de-colombia/>

En el segundo capítulo, se realiza un breve comentario sobre la conformación del poder ejecutivo en los dos países, esto es, cuáles son los entes que participan en la formulación de políticas y leyes desde este poder, cuáles son sus ministerios, y los ministerios de interés para la investigación. Se examina la composición de los ministerios y las trayectorias educativas y ocupaciones de los ministros y ministras, identificando si hay o no puertas giratorias, también se explica brevemente este fenómeno, para así, al finalizar, dar cuenta de la influencia del empresariado en los ministerios.

En la misma dirección, en el tercer capítulo, se indaga sobre la participación de las élites económicas -cámaras, gremios- en la construcción de los proyectos de ley. Cómo se posicionan frente a estas y qué tanto incidieron en su formulación y las discusiones respecto a estas. De la misma forma, cómo se relacionan con el órgano legislativo y cuál fue su función allí, problematizando el fenómeno del lobby como mecanismo a través del cual se puede incidir en las leyes.

Por último, se presentan las conclusiones en las que se retoma lo esbozado en los capítulos dos y tres y se realiza un análisis desde la teoría relacional del Estado de Bob Jessop. Además de observar cuáles fueron las similitudes, diferencias, rupturas y continuidades de los dos casos.

## **Capítulo 1. Élités económicas y Estado en América Latina: antecedentes investigativos**

En este capítulo se presentan algunos estudios que fueron desarrollados en la América Latina contemporánea y que tienen relevancia para esta investigación en cuanto evidencian los diferentes enfoques teóricos y metodológicos desde los cuales puede ser abordado el problema de la incidencia de las élites económicas en el Estado<sup>7</sup>. De esta manera, en la primera parte se exponen algunas investigaciones que se desarrollaron de manera comparativa en América Latina. Esta mirada se completa con literatura que toma como objeto de estudio el tema de las cámaras sectoriales o empresariales y su relación con el Estado en algunos países de la región latinoamericana. Seguido de esto, se muestran diversas indagaciones que han tenido por objeto de estudio las relaciones entre élites económicas y el Estado en Ecuador y Colombia. Lo anterior va en dos vías. Por un lado, para mostrar un panorama sobre las investigaciones que se han desarrollado en los dos países. Y, por otro lado, reconstruir el contexto socioeconómico y político en que han operado las élites económicas, dar cuenta de cómo se han constituido históricamente y mostrar elementos claves que apuntan a cómo se han vinculado a lo largo del tiempo con el Estado y los gobiernos.

### **1.1 América Latina en perspectiva comparada**

Los estudios sobre la relación entre las élites económicas y el Estado en América Latina son variados, aunque no abundantes. Desde los años 60, algunas miradas teóricas analizaban el papel de las élites tradicionales y sus valores y la manera en que contribuían al sistema capitalista (Lipset y Solari 1967). Más adelante, con el fortalecimiento de las industrias nacionales y la creación de monopolios económicos estos estudios fueron ampliados. Asimismo, la pregunta sobre las clases dominantes y su relación con el Estado, hacían eco en los estudios de los teóricos de la dependencia (por ejemplo, Cardoso 1971). En la misma dirección, con la implementación de políticas de ajuste estructural de tipo neoliberal se desarrollaron investigaciones que tendían a preguntarse por la disminución del papel regulador del Estado en la economía y, por el contrario, el papel creciente de los grupos económicos y el capital transnacional en la economía y la sociedad. En el caso de los gobiernos progresistas de América Latina o el giro posneoliberal, como algunos lo han denominado, la pregunta se centró en el retorno del Estado y la reacción de las élites. Con el

---

<sup>7</sup> Aunque esta investigación se centra en el estudio de las organizaciones gremiales de los empresarios, aquí se recogen análisis de otras expresiones de las élites económicas, por lo que, algunos trabajos hablarán desde el sector empresarial como un actor unificado, de grupos económicos o de élites en general. Lo anterior, para tener un panorama más amplio sobre las élites económicas, sus maneras de actuar, organizarse, e influir en el Estado.

fin del ciclo progresista o de izquierda en la región latinoamericana se vuelve a cuestionar sobre qué tanta injerencia tienen las élites en los Estados, y, actualmente, hacen parte de las agendas investigativas en diversos países.

Dentro del campo de estudio de las élites económicas y su relación con los Estados, se encuentran investigaciones que parten desde enfoques comparativos o estudios de caso en diferentes países<sup>8</sup>. Tales trabajos aportan al campo investigativo sobre los procesos, los cambios, continuidades y rupturas que se pueden dar en determinado periodo de tiempo en la región latinoamericana. Dentro de este campo, uno de los trabajos que puede tomarse como referente es el de Ben Ross Schneider (2004), que busca comprender la manera en que los procesos organizativos empresariales intervienen en la formulación de políticas en algunos países de América Latina durante el siglo XX. Según este autor, a mayor capacidad de organización de las empresas, mayor capacidad de influir en el Estado.

Dicho de otra manera, las asociaciones u organizaciones empresariales que reciben mayor cantidad de estímulos y beneficios por parte de los gobiernos lograron establecerse como organizaciones sólidas y, por tanto, su capacidad para incidir en las políticas económicas era mayor. Sin embargo, no es el único factor que pudo haber incidido. Las oportunidades políticas, el contexto político, la relación con los partidos políticos, la capacidad organizativa de los sindicatos o las asociaciones de trabajadores son otros elementos que pueden determinar el rumbo de las políticas y contrarrestar el poder de las elites. Además, el autor caracteriza a las élites latinoamericanas dentro de un capitalismo jerárquico, que ha sido dinamizado por grupos económicos familiares. Ahora bien, para Schneider (2004), a lo largo del siglo XX, México, Chile y Colombia, contaban con asociaciones englobadoras o abarcadoras<sup>9</sup> fuertes en cuanto contaban con recursos materiales e intermediación interna, mientras que Argentina y Brasil, no. Aunque esta mirada parte de las capacidades de los actores empresariales, se puede decir que el Estado también tiene cierta capacidad para organizar o desorganizar a los empresarios.

De manera particular, uno de los países que estudia Ross Schneider es Colombia. Afirma que durante el siglo XX la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), la Asociación Nacional de

---

<sup>8</sup> Sin duda se han desarrollado numerosos trabajos comparativos, sobre todo en las últimas tres décadas. Sin embargo, aquí sólo se retoman algunos que pueden ser de interés para la investigación.

<sup>9</sup> En inglés Ross Schneider usa el concepto de *Compassing associations*, retomándolo de Mancur Olson. Para Olson, las asociaciones empresariales que reciben incentivos de manera selectiva, se les puede dar esta denominación. Sin embargo, Ross Schneider acota que estos beneficios no tienen su origen en las mismas organizaciones, sino es en el Estado donde estos se obtienen, por tanto, el Estado pasa a tener un papel menos pasivo en la conformación de las organizaciones empresariales (Ross Schneider, 2004).

Industriales (ANDI) y el Consejo Gremial (CG, después CGN), fueron las organizaciones empresariales más grandes que lograron orientar la política económica, incluso, hasta ocupar de manera directa puestos en algunos gobiernos. En el caso del CG, uno de los casos que abordará esta investigación, se constituye al empezar la década de 1990, como una respuesta a la reducción de incentivos por parte del gobierno, aglutinando empresas de todos los sectores económicos. En palabras del autor,

En Colombia, los actores estatales desde la década de 1920 hasta la de 1990 proporcionaron a las asociaciones empresariales importantes beneficios - acceso privilegiado y a veces recursos materiales - que dieron a los capitalistas fuertes incentivos para invertir en estas asociaciones. En particular, su representación en las juntas y consejos de gobierno era generalizada. En la década de 1970, las asociaciones empresariales tenían el 30% de los puestos en los consejos y comisiones que se ocupaban de la política económica general y el 24% de los puestos en los consejos encargados de la política sectorial. El acceso informal y ad hoc de las asociaciones a los funcionarios del gobierno también era bastante abierto (Revéiz Roldán, citado por Ross-Schneider 2004, 129, traducción propia<sup>10</sup>)

Bajo el análisis del poder empresarial también se ubica Tasha Fairfield (2015a, 2015b), quien retoma los conceptos de poder estructural y poder instrumental asociado a las élites económicas, como marco analítico para leer los procesos de reforma fiscal en algunos países latinoamericanos, sobre todo, los que se han constituido como democracias *mu*y desiguales. Así, explica que para entender las dinámicas del poder empresarial o de las élites empresariales en relación con el Estado, hay que tener en cuenta, por un lado, el carácter estructural de las élites que pasa por su capacidad de generación y acumulación de riqueza en el sistema capitalista, y cómo a través de esta pueden ejercer presión en los Estados, a partir de amenazas de desinversión y/o fuga de capitales. Por otro lado, está el poder instrumental o político, que consiste en las acciones directas de los empresarios, pueden ser donaciones a campañas políticas y lobby o cabildeo. Dentro de este tipo de poder, se pueden identificar dos fuentes, por una parte, los recursos del empresario, y, por otro parte, la *expertise*, esto es, la influencia en medios de comunicación, la capacidad para organizarse y los recursos

---

<sup>10</sup> In Colombia state actors from the 1920s through the 1990s provided business associations with significant benefits – privileged access and sometimes material resources – that gave capitalists strong incentives to invest in these associations. In particular, their representation on government boards and councils was widespread. By the 1970s, business associations had 30 percent of the seats on boards and commissions dealing with general economic policy and 24 percent of the seats on boards charged with sectoral policy. Informal and ad hoc access by associations to government officials was also quite open.

financieros. Según la autora, la efectividad de la capacidad empresarial para influir en el Estado se da cuando estos dos poderes se entrelazan.

Otro elemento para el análisis que señala Fairfield, es el caso de países con alta movilización de los sectores populares y cómo estos pueden llegar a incidir en la capacidad de influencia del empresariado, como en el caso boliviano o en el caso chileno a propósito de la reforma tributaria de 2014 (Fairfield 2015b). Por otra parte, aunque los dos poderes pueden ir de la mano y es necesario estudiarlos relacionamente (no sólo entre sí, sino incorporando otras variables que pueden relajar o profundizar el poder instrumental y estructural), se sugiere que se analicen según las áreas de las políticas, pues estas pueden variar.

Como ejemplo, Fairfield (2015a, 2015b) analiza los casos de la incidencia de las élites económicas en la política fiscal en Argentina, Chile y Bolivia durante parte de las décadas de 1990 y 2000. En el caso argentino, las élites empresariales tenían poco poder de influencia en la política fiscal, dada su fragmentación y débiles vínculos con el partidismo. No obstante, unas élites en particular, como las financieras, contaban con poder instrumental. En el caso de Chile, las élites empresariales -en general- tenían mayor capacidad para incidir debido a su capacidad organizativa, los vínculos con partidos políticos y la alianza entre el poder ejecutivo y la empresa, o, en otras palabras, su poder instrumental; por otro lado, Bolivia se puede ver como un caso intermedio entre los dos países.

Por otro lado, uno de los enfoques que ha discutido el poder empresarial y su influencia en el Estado ha sido el de la “captura de Estado”<sup>11</sup> a la que ya nos referimos. Esta noción o perspectiva tiene diferentes definiciones. A grandes rasgos es reconocida como el fenómeno de incidencia por parte de grupos con intereses económicos en la formulación de políticas o recursos estatales, con el objetivo de obtener beneficios o privilegios para sí mismos (Cañete 2018).

Uno de los teóricos que ha estudiado el fenómeno de captura en América Latina ha sido Francisco Durand (2010, 2016, 2017, 2019), quien hace uso del método comparado con un enfoque histórico-estructural, y, sobre todo se dedica a investigar en Perú. Para este autor, la captura de Estado o captura política es:

---

<sup>11</sup> En esta misma línea, se encuentran otros estudios de caso que aportan a la comprensión de esta dinámica en América Latina, Castellani (2008; 2016; 2018), Castellani y Canelo (2017), Geoghegan (2017), Bresser y Ianoni (2017) y Larraín y Medina (2010).

un proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno (Durand y Crabtree 2017, 12)

De la misma manera que Fairfield, Durand (2019) retoma los conceptos de poder empresarial e instrumental, pero amplía la perspectiva. Aunque para este autor estas dos nociones toman importancia en el análisis de la captura, hay un poder que tiende a estudiarse poco pero que va de la mano con los mencionados, este es, el poder discursivo e ideológico que puede ser evidenciado en los medios de comunicación. En otras palabras, “también tiene, entonces, un componente de captura mediática que no sólo les permite a los grandes medios de comunicación de masas defender sus propias rentas e intereses, sino participar en la defensa de intereses corporativos específicos o generales” (Durand 2019, 57)

Así mismo, discute sobre los enfoques de captura, como la captura regulatoria del Estado, la captura “excesiva” o su perspectiva que combina ambas miradas. Estas pasan por entender los mecanismos y estrategias que usan las élites para incidir en el Estado (soborno, lobby, puerta giratoria y financiación electoral), teniendo en cuenta que pueden transitar entre lo legal y lo ilegal o *zonas grises*, como punto medio entre los dos anteriores, que pueden ser evidenciados en los vacíos legales o “delitos blancos”, como algunos ejemplos.

Un estudio de caso concreto al que Durand y Crabtree (2017) le dedican atención es a la relación de las élites económicas peruanas y su relación con el Estado. Según los autores, en las décadas recientes las élites económicas -particularmente las empresariales- ejercieron una *captura política* del Estado, sobre todo, durante la implementación del neoliberalismo. Sin embargo, argumentan que, si bien han ganado mayor terreno desde entonces, hay una continuidad desde que las viejas oligarquías estuvieron gobernando el Perú (1840-1968). Un punto de inflexión fuerte se da durante el gobierno militar (1968-1975). En este momento se redujo la influencia de las élites a partir de la disminución de enclaves extranjeros en diferentes sectores económicos (petróleo, minero y agroindustrial), la redistribución de tierras y el intento por modernizar el Estado. Tras este periodo de dictadura y la crisis de los ochenta, nuevas fuerzas empresariales volverán a incidir en el Estado, esta vez, de la mano de tecnócratas neoliberales que hacían parte del gobierno, asimismo, con un marcado discurso antiestatista –paradójicamente-. Para los autores, en la década de 1990, durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000),

Las élites económicas corporativas lograron tener influencia permanente sobre ramas claves del aparato de Estado (las económicas), que se desarrollaron primero y más rápidamente que el resto del aparato social y de administración de justicia del Estado. Pudieron combinar una presión «de afuera», con demandas al gobierno elevadas por sus gremios y la prensa, e influencias y presiones «de adentro» facilitadas por la financiación de campañas, el lobby y el uso de la puerta giratoria. En este esquema cumplieron un papel importante los tecnócratas promercado, quienes también actuaron desde dentro y fuera del Estado, siendo reclutados preferentemente en altos cargos públicos, o asesorando a las corporaciones con firmas dedicadas a la gestión de intereses y el manejo de imagen, y produciendo estudios técnicos de los think tanks para consolidar la economía de mercado. (Durand y Crabtree 2017, 188-189)

Más adelante, en los primeros años de los 2000, con la consolidación de la democracia, a pesar de la aparición de nuevos movimientos sociales y las expresiones de resistencia social frente al avance de políticas neoliberales pro-elites, no hubo mayores cambios en la alteración del poder de las élites empresariales, pero sí en la percepción ciudadana de la influencia de intereses económicos en el poder y el discurso anticorrupción.

En la misma perspectiva de captura del Estado, se encuentra una lectura más reciente desarrollada por Inés Nercesian (2020), quien se pregunta por la creciente llegada de empresarios a ocupar cargos presidenciales o representativos en el poder ejecutivo. Así, a partir del estudio de algunos periodos presidenciales de países con las economías más grandes de América Latina y el relacionamiento de diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, propone analizar la captura del Estado desde uno de los mecanismos usados por las élites económicas para acceder al poder: la puerta giratoria. Los gobiernos que analiza son los de Vicente Fox en México (2000-2006), Elías Antonio Saca González (2004-2009) en El Salvador, Sebastián Piñera (2010-2014/2018-actualidad) en Chile, Horacio Cartes (2013-2018) en Paraguay, Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) en Perú y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010) en Colombia y Michel Temer (2016-2018) en Brasil. Todos estos, presidentes que han sido empresarios o con sesgo empresarial en sus gobiernos.

Una innovación teórica que la autora propone para este estudio es, por un lado, combinar las teorías sobre los sectores dominantes que discutían entre sí, como por ejemplo las teorías elitistas con las de clase del marxismo. Para ello, se apoya en la perspectiva de Ralph Miliband, quien afirma que las relaciones entre Estado (élite estatal) y la clase económicamente dominante, son tan íntimas, que quienes detentan el poder del Estado son los mismos que poseen el poder económico privado. Por otro lado, propone que, aunque es

necesario poner la mirada sobre la agencia de los actores o estudiar cómo funcionan las élites (esto implica estudiar, sus trayectorias, sus redes familiares y sociales), esto debe ser visto a la luz del modelo de acumulación capitalista y sus diferentes “fases”. En palabras de Nercesian (2020),

El poder político y el poder del Estado deben analizarse en relación con los procesos de reproducción de la acumulación capitalista y las transformaciones sociales. Entonces, la tarea es doble y compleja, identificar por un lado a los sujetos que “mueven las cuerdas entre bastidores” y, por el otro, los procesos de acumulación capitalista (31-32).

En los estudios de caso, determina que los grupos económicos (GE)<sup>12</sup> cada vez más tienen poder en el Estado y en los últimos años han optado por ocuparlo directamente –como ocurre con los presidentes provenientes de los sectores empresariales–; asimismo, destaca que esto tiene relación con el carácter dependiente de las economías capitalistas latinoamericanas. Los casos estudiados por la autora plantean varias continuidades y rupturas tanto a nivel regional, como a nivel nacional en cuanto al modelo económico. Por ejemplo, Argentina (2015-2019), Brasil (2016-2018) y Paraguay (2013-2018), representan un cambio económico en comparación con los gobiernos anteriores –gobiernos progresistas–; en los casos de Chile (2010-2014/2018), México (2000-2006), Colombia (2002-2010), El Salvador (2004-2009) y Perú (2016-2018) hubo una continuidad en el neoliberalismo. En cuanto a la conformación de los gabinetes ministeriales, la mayoría de los países estudiados durante las primeras décadas del siglo XXI, tenían un fuerte sesgo empresarial, sobre todo con ministros-empresarios provenientes de los sectores financieros, consultores y organismos internacionales. Aunque en el caso de El Salvador y México, hubo presencia de ministros provenientes del sector manufacturero.

Una perspectiva cercana a la de Nercesian, es la propuesta por Chiasson-LeBel (2020), quien también afirma que no se deben analizar las élites económicas y el Estado como agentes separados o como una relación estática que no tiene que ver con las sociedades y sus vaivenes. El autor argumenta que el Estado no es un ente neutral, sino que responde a las demandas de las élites en mayor o menor proporción dependiendo de los vínculos que se hayan creado y las concepciones de las élites. Sentado este precedente teórico, propone visibilizar los cambios de las relaciones entre el Estado y las élites económicas en tres periodos diferentes en Ecuador y Venezuela, teniendo en cuenta que los dos países han tenido

---

<sup>12</sup> Retomando a Ross Schneider, Bull, Castellacci y Kasahara, Nercesian (2020) define a los GE como “aquellos conglomerados de empresas en que los dueños y las familias ejercen control propietario y directivo” (32)

gobiernos enmarcados en la centro-izquierda o izquierda. Los periodos en los que se centra tienen que ver con los cambios económicos, por ello, da cuenta de las relaciones de los actores durante el corporativismo desarrollista, la crisis de la década de los ochenta y el ascenso de los gobiernos de izquierda o progresistas.

En el primer periodo estudiado, plantea que, en el caso venezolano, las cámaras actuaban como un actor centralizado (en Fedecámaras), por lo cual se llegaban a negociaciones y acuerdos. Como ejemplo, se encuentra el Pacto de Punto Fijo, que beneficiaba al sector empresarial en sus relaciones con el Estado y con el sector sindical. Por su parte, en Ecuador, las élites económicas tanto de la sierra como de la costa -dependiendo del gobierno de turno- influían directamente en el Estado, a partir de la ocupación de altos cargos burocráticos. Sin embargo, la rivalidad entre las élites serranas y costeñas propició el espacio para que los militares tomaran fuerza, y más adelante, fueran gobierno. Así, durante los periodos de dictadura, las élites económicas, representadas en cámaras, se constituyeron como un actor que se resistía a la modernización del Estado e intervención estatal en los procesos de desarrollo, planteadas por los gobiernos militares. De acuerdo con lo anterior, es evidente que la centralización u organización del empresariado venezolano, y las rupturas de las élites regionales ecuatorianas, repercutieron en sus relaciones con el Estado.

Más adelante, en el segundo periodo planteado por el autor, durante la crisis de los ochenta y el paso al neoliberalismo, los dos países entran en una lógica de reorganización de las relaciones entre el aparato estatal y las élites económicas. En los dos casos, las élites ocupan el Estado, y, en el caso ecuatoriano retoman el poder que se había reducido durante el periodo dictatorial. Para el autor, el Estado disminuye su autonomía y deja de verse como un actor legítimo para la sociedad, en esa misma dirección, la pobreza aumenta y las olas migratorias dan cuenta de esto.

En el último periodo, con el ascenso de Hugo Chávez al poder (1998), en el caso de Venezuela, y de Rafael Correa (2007) en Ecuador, los vínculos entre las élites y el Estado, de nuevo cambiaron. En Venezuela, Chávez se presentó como un presidente abierto al diálogo con los sectores económicos dominantes, les proponía, en principio, diversificar la economía y generar competitividad. Sin embargo, las élites –en este caso, representadas en Fedecámaras—no se vieron beneficiadas en su propuesta, y fue así como, se volcaron directamente en oposición al gobierno y su constituyente, hasta tal punto, de ser partícipes en el intento de golpe de Estado. Es así como, desde presidencia, proyectos de ley y leyes

empezaron a pasar desde el ejecutivo sin ser consultivos. Así mismo, se dio una ruptura con el sector sindical que, por años, también estuvo aliado con las cámaras empresariales.

Por otra parte, el gobierno de Correa entró a disputar el Estado de manera directa y “agresiva” con los sectores empresariales, entre cámaras y grupos económicos. A través de la formulación de leyes, logró que las élites económicas retiraran su participación directa en estamentos como la Junta Monetaria, les limitó su presencia en los medios de comunicación como accionistas, entre otras medidas. No obstante, aunque las cámaras disminuyeron su incidencia directa en el aparato estatal, buscaron otras estrategias como influir en la opinión pública hasta el punto de promover su agenda durante los mandatos de Correa.

Desde otro punto de vista, Serna y Botinelli (2018) realizan un análisis comparado de 8 países de América Latina durante el periodo de 2010 a 2017. A través de la implementación de encuestas a élites parlamentarias y expertos académicos, indagan sobre la influencia de las élites económicas y el Estado y cómo esta repercute en la calidad de la democracia. Para tal fin, describen a los *grupos de poder empresarial* como un sector que no es homogéneo, y, por tanto, no actúa como un actor unificado. Por una parte, se encuentran los grandes empresarios propietarios y administradores, y, por otra parte, las cámaras y asociaciones empresariales; que pueden estar vinculados, o no, a corporaciones multinacionales.

En ese sentido, los hallazgos muestran que los grandes grupos empresariales nacionales y multinacionales inciden en la política económica y tributaria, sobre todo, en sectores como las políticas agropecuarias, industriales, recursos naturales y laborales. Asimismo, que la participación en los gabinetes ministeriales y altos puestos en la burocracia del Estado está presente en todos los países estudiados. Sin embargo, hay algunas especificidades. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay, hay menor presencia de empresarios en los parlamentos, y, en la misma dirección, se perciben más valores positivos sobre la democracia y la cultura política de los dos países. En contraste, México y Brasil, son parlamentos más permeados por las élites económicas. En el caso de Colombia, Perú y Chile, sucede lo mismo y hay una percepción crítica sobre la democracia del país.

Para completar esta mirada comparada y centrar la atención en los estudios que han trabajado al sector de las cámaras y gremios empresariales como modo de representación de los intereses de las élites económicas o como modo de intervenir o influir en los gobiernos de turno, y, por lo general, en la formulación de políticas de tipo económico, este apartado presenta literatura que ha estudiado diferentes casos en la región latinoamericana.

En el caso de México, Tirado y Luna (1995) muestran cómo el empresariado mexicano se relacionó con el Estado a través del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México, en el periodo de 1975 a 1993. El CCE es una organización que aglutina a empresas de diversos sectores productivos y financieros, creada en 1975 al verse amenazada por el ascenso de un gobierno *socializante*. Para realizar su análisis, los autores identifican las estrategias de acción (acción política) de este actor, estableciendo diferentes criterios para su identificación. Así, muestran los campos de acción en los cuales el CCE ha intervenido. De dichos campos, identifican siete de los cuales se destacan tres por mayor número de intervenciones, entre estos se encuentran el económico administrativo, seguido por el campo político social y de acción normativa.

En concordancia con lo anterior, los autores determinan cuál fue la relación que establecieron con los gobiernos, si de respaldo o de censura, siendo esta última actitud la que más se mantuvo. No obstante, la intensidad de las acciones o de expresiones públicas no siempre fueron las mismas, hay periodos en los cuales se distancian de los gobiernos, probablemente por la legitimidad ante sus bases, pero también algunos en los que son más cercanos o se abstienen de expresarse públicamente frente a los campos mencionados. Los autores concluyen que durante este periodo el CCE, se convirtió en un “órgano efectivo de expresión del empresariado nacional” (34) en México, y, asimismo, identifican que ha sido un organismo mutable que a lo largo de los años tuvo características de grupo de interés, de organización de clase, grupo de presión o de organismo neo-corporativo.

En la misma dirección, Andrade (2003) toma como caso el CCE de México, pero, además, presenta una comparación con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) -que también funciona como una organización cúpula del sector empresarial- durante el periodo de transición a la democracia, en ambos casos. De acuerdo con lo anterior, el autor describe que, tras el periodo dictatorial, en el proceso de ajuste estructural y de liberalización económica, las organizaciones jugaron de maneras diferentes con respecto a este proceso y a su relación con el Estado. Por un lado, en el caso español, en un principio, los empresarios actuaron de manera heterogénea y poco cohesionada; sin embargo, al sentirse amenazados por la crisis económica y la modificación de las instituciones, se organizaron. De allí, se empezaron a involucrar más con los gremios, individualmente o usando como vehículo el CEOE.

Por otro lado, en el caso de México, se comparte lo que Tirado y Luna afirman sobre la actitud de confrontación del CEE con algunos gobiernos. No obstante, Andrade extiende el

periodo de análisis y plantea, además, que, tras la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la relación con el Estado fue cordial y poco conflictiva. Asimismo, el autor asegura que en México los empresarios fueron más cercanos a los gobiernos, además de ser más fuertes, cohesionados y persistentes con su accionar, en contraste con los empresarios españoles quienes fueron más dispersos y autónomos frente al Estado.

Un artículo más reciente lo desarrolla Donatello (2013), en el que expone las formas de relación entre élites económicas y los gobiernos post dictadura en Argentina, y, de manera somera, el caso de Brasil. Para ello, ubica diferentes niveles de observación de estas relaciones. En ese sentido, una de estas es la representación instituida, donde la acción empresarial se configura a partir del uso de estructuras como las cámaras patronales y el lobby, que según el autor son actividades que caben en el marco de lo legal. Otro es la representación instituyente, que consiste en las declaraciones mediáticas o reuniones con altos funcionarios del ejecutivo. Las redes político-empresariales, que ejercen desde acciones visibles a no visibles, como los casos donde legisladores son empresarios o representantes de alguna organización, o las redes que se tejen a través de la contratación de servicios con el Estado, la conformación de empresas mixtas, entre otras. Por último, se refiere a los “entramados oscuros” retomando la categoría de “ámbitos privilegiados de acumulación” de Ana Castellani (2008), donde las relaciones no pasan por el plano de lo visible y lo formal, sino que aparecen figuras como la del “empresario amigo”.

Ahora bien, respecto al caso argentino, el autor afirma que la representación empresarial se dio a través de las cámaras patronales que tuvieron varias transformaciones. Las organizaciones que más se destacaron después de 1983 y el establecimiento de la democracia, fueron la Unión Industrial Argentina (UIA), el Instituto para el Desarrollo Empresarial de Argentina (IDEA), la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE). Estas asociaciones estuvieron en varias oportunidades vinculadas de manera directa en la legislación o en el ejecutivo a través de sus representantes. En el caso de Brasil, el autor afirma que la organización empresarial se edificó a partir de la herencia corporativa que venía desde los años sesenta, junto con la institucionalización de la representación -las cámaras tenían voz y voto en organismos encargados de la planificación económica-, lo cual hizo que, durante la democracia o el paso a esta, las asociaciones empresariales fueran un actor con fuerte representación y con objetivos más claros.

Por su parte, Diniz y Vericat (1995) quienes también se dedican al caso brasileño, analizan el desempeño de las cámaras sectoriales como foro de negociación durante los primeros años de la década de los noventa, para ello, se enfocan en los alcances políticos e institucionales que lograron al ser acogidas como un actor importante en las políticas económicas en Brasil. Así, afirman que durante el proceso de liberalización económica y modernización institucional (1990), se crearon diferentes instancias de negociación entre los sectores privado y público que procuraban crear y ejecutar nuevas políticas, sobre todo, industriales y comerciales. No obstante, era difícil articular propuestas y generar consensos, por lo que, el siguiente año, se creó una ley que instituía a las cámaras como un foro de negociación para la discusión de la política industrial sectorial. De esta manera, el proceso de institucionalización de las cámaras sectoriales hizo que el sector empresarial privado empresarial (asociaciones y gremios sectoriales) se vinculara de manera directa con el gobierno. Además del empresariado, otro actor que entró en el espacio de las cámaras sectoriales fue el sector sindical, incluso sus tendencias más radicales. En ese sentido, las cámaras sectoriales toman otra dimensión o se diferencian de las cámaras como se conocen en otras partes del mundo, pues, estas fueron un foro de negociación tripartita que rompía con la lógica excluyente de los anteriores años, donde los empresarios pactaban sus intereses particulares con el Estado sin incluir a los trabajadores

Un caso similar es el que expone Vázquez (2009) al referirse a la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) de Costa Rica, un ente público no estatal en el que se incorporan las cámaras empresariales para definir las políticas comerciales del país. Para explicar este caso, el autor describe las relaciones entre empresarios y el Estado en el periodo del siglo XIX a la década de 1980 como corporativización empresarial, es decir, que los empresarios participaban en la creación de entes públicos y en la formulación de políticas públicas, a través de la vinculación de miembros de las principales asociaciones y empresarios organizados en las juntas directivas de estos entes. En la década de los ochenta y los noventa, esto cambia y se incorporan a los empresarios no organizados en juntas directivas de estamentos públicos. En ese sentido, se empiezan a crear más entes en los que puedan participar los empresarios, descentralizando la función del poder ejecutivo y evadiendo el control de otros estamentos del aparato estatal. Esto último representa PROCOMER, que fue creada en 1996 junto con el Ministerio de Comercio Exterior para la formulación de la política comercial, con el ánimo de incluir a las principales cámaras empresariales (cinco) en la política comercial, que en palabras del autor fue una “mudanza de lo público a lo privado,

pero sólo en su administración, no así, en sus competencias” (131), por lo que fue una institución para defender los intereses propios del empresariado.

De los estudios que se abordan en este apartado se puede evidenciar la gama de enfoques y métodos desde los cuales se puede abordar las relaciones entre las élites económicas y el Estado, como se mostró predominan los estudios que parten desde la mirada del actor, aunque también de la estructura, aunque en menor medida, e investigaciones que intenta combinar las dos perspectivas. Así mismo, se vislumbra la heterogeneidad de las élites económicas y sus diferentes formas de acceder al poder estatal. En ese sentido, las cámaras empresariales han constituido una de las formas o vehículos en los que las élites han representado sus intereses en el plano de lo público y el Estado, en algunos casos.

Por otra parte, también se observa que el Estado y las relaciones que se generan dentro de él y con él, no son estáticas, sino que responden a coyunturas políticas, relaciones pasadas, y como propone Nercesian, al modelo de acumulación capitalista. Aunque es un campo de estudio sobre el cual se ha reflexionado bastante los últimos años en la región latinoamericana, “aún queda mucha tela por cortar”.

## **1.2. Investigaciones en Colombia**

En el caso colombiano, los estudios sobre élites económicas y su relación con el poder político han presentado avances en diferentes periodos de tiempo y han incluido diferentes miradas sobre las élites, que, aunque retoman algunos conceptos de los estudios sobre élites y Estado –como los que ya se mostraron–, tiene algunas particularidades al ser un país signado por dinámicas de violencia, conflicto armado y narcotráfico, así como por las dinámicas propias de un Estado descentralizado<sup>13</sup>.

Algunas investigaciones se han desarrollado a partir de la historia económica del empresariado en Colombia. En este grupo de trabajos, se encuentra el texto de Eduardo Sáenz Rovner (1992) en el cual presenta un recuento de las relaciones entre el Estado y la burguesía industrial de Colombia - agrupada en la Asociación Nacional de Industriales (ANDI)- durante la década de 1940. Allí relata cómo se fue constituyendo esta asociación y cómo entró a disputarse su influencia en el poder político con el gremio cafetero, que estaba organizado en la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), que para estas épocas ejercía una fuerte influencia en las políticas de comercio y exportaciones del país.

---

<sup>13</sup> Colombia se organiza en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia 1991)

Para Sáenz Rovner, el sector cafetero tenía un fuerte apoyo de los sectores políticos más conservadores. Sin embargo, en algunos escenarios, se distanciaba de las disputas entre cafeteros e industriales. Para finales de los cuarenta, la ANDI incidió de manera directa en el poder ejecutivo, que estaba a cargo del presidente conservador Mariano Ospina Pérez, así como en el congreso a partir de la influencia de algunos senadores y representantes. Esta influencia se evidenciaba en políticas proteccionistas que conservaban y aumentaban sus ganancias económicas, al mismo tiempo que se acrecentaba su incidencia en la política comercial de Colombia.

Otro autor que rescata la influencia de la FNC en el Estado es Durán (2006) quien muestra la incidencia de esta organización gremial en las políticas cambiarias durante gran parte del siglo XX, esto a través de varias estrategias, pero principalmente, presionar a favor de la devaluación del tipo de cambio para que cuando hubiera una caída en los precios del café, los ingresos a caficultores se mantuvieran. En ocasiones estas medidas, beneficiaban a otros gremios como la ANDI, pero no siempre, como en temas de protección arancelaria.

Según este autor, desde 1940, la FNC tuvo como factor a su favor, la administración de dineros públicos y recursos del Fondo Nacional del Café, lo que la hacía una organización de carácter público-privado, con manejo de fondos públicos y que fue dispuesto por el Gobierno Nacional. Para Durán, la influencia de la FNC en el poder político se puede resumir en cinco puntos: a. En la primera mitad del siglo XX, los cafeteros eran los principales generadores de divisas; b. actuaban como un organismo paraestatal que influía de manera directa en la reglamentación y normativa del café; c. tenían la capacidad de administrar fondos privados y públicos, con la administración del Fondo Nacional del Café, e inmunidad legal para manejar fondos líquidos provenientes del extranjero; d. constituían un oligopolio en el mercado interno del café; e. conformaban monopolios institucionales, ya que tenían acceso a la información y estadística sobre los mercados, producción y comercialización.

Angelika Rettberg (2001, 2002, 2003) también presenta un amplio panorama sobre las relaciones entre el empresariado colombiano de los años cincuenta a los años noventa. Centra su mirada, por un lado, en los gremios colombianos -que define como organizaciones de empresas sin ánimo de lucro, cuya función es representar los intereses del empresariado en el proceso político- y, por otro lado, se ocupa de los Grupos Económicos. Para esta autora, los años cincuenta son “los años dorados” de los gremios en Colombia, pues eran los principales socios en la formulación de la política económica. Sin embargo, con el surgimiento de los conglomerados o la monopolización de las empresas por parte de grandes grupos, el proceso

de apertura y liberalización de la economía, la distribución selectiva de beneficios por parte del Estado a ciertos sectores y la promoción de acción gremial individual, los gremios entraron en crisis<sup>14</sup>.

Lo anterior provocó que su influencia en el poder político disminuyera y que los conglomerados se fortalecieran, pues según Rettberg, tenían pase directo a los poderes ejecutivo y legislativo, esto, porque, por un lado, aportaban una gran cantidad al PIB del país, y, así mismo, tenían la posibilidad de financiar campañas políticas. De esta manera, la voz del empresariado organizado en gremios se vio deslegitimada. Un ejemplo se presenta con el apoyo de los grupos económicos a la campaña del expresidente Ernesto Samper, quien fue denunciado por tener nexos con el narcotráfico. Los gremios, por su parte, se oponían fervientemente al mandato de este presidente. Finalmente, Rettberg plantea que la relación entre empresariado y Estado es una relación compleja y de dependencia mutua, pues el Estado requiere del capital de los grupos, como los grupos requieren de las oportunidades que pueda brindar el Estado (Rettberg 2002).

Literatura más reciente, como un artículo publicado por Yan Basset (2010), en el que presenta un breve recuento histórico de las relaciones entre las élites políticas y económicas desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, afirma que, aunque las relaciones fueron casi inexistentes, sí existía cierta influencia de los actores económicos en el sistema político sobre todo para evitar que se tomaran medidas que fueran desfavorables para ellos. Ya a finales de los años ochenta, con la implementación de las medidas impulsadas por el Consenso de Washington, y una nueva Constitución, Basset afirma que el Estado empezó a tomar partido y en lugar de reducirse, amplió su poder; así empezó a tener peso importante en la esfera económica y a asumir un papel de Estado regulador que nunca había tenido.

Estas nuevas relaciones -que, aunque ya existían- se acentúan y evidencian en los noventa y los siguientes años, y ocasionarán, por un lado, un creciente conflicto de intereses que borrará las fronteras entre lo público y lo privado y, por otro lado, acentuará las relaciones de clientelismo político. De esta mirada, se puede destacar el vínculo que establece entre lo macro y lo micro, es decir, entre las relaciones que se dan entre los poderes políticos y económicos, en las altas esferas y su reproducción en transacciones clientelares. Como ejemplo, para estas relaciones “micro” o de clientelismo a nivel territorial, el autor se remite

---

<sup>14</sup> En esta mirada los gremios perdieron importancia con la aparición de los GE. A pesar de esto, en esta investigación se considera que gremios y organizaciones cúpula como el Consejo Gremial Nacional, mantienen una importancia relativa en el Estado.

al primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), donde se crearon programas que terminaron satisfaciendo las campañas electorales de candidatos oficialistas.

Un punto de vista cuando se habla del problema de las élites y el Estado en Colombia, es el involucramiento de actores que hacen parte de dinámicas propias del conflicto armado, social y político que por años ha vivido el país, y, asimismo, del narcotráfico<sup>15</sup>. Al respecto, Mauceri (2001) construye una radiografía de las élites colombianas en cuanto a su posición contrainsurgente, en el que destaca el carácter heterogéneo de la economía colombiana que hace que las élites se encuentren en diferentes actividades económicas, y aunque en ocasiones generan alianzas, poseen su propia estructura y gremios. Segundo, el carácter regionalista de las élites, que promueve un tipo de estructura y visión particular de cada élite, así como conflictos entre estas. Estas dos características, hacen que las relaciones entre élites y Estado, no sólo se encuentre a nivel nacional, sino también a nivel local.

Así mismo, apunta el trabajo de Garay et al. (2008), quienes discuten desde el concepto de captura de Estado y crean la categoría de “Reconfiguración cooptada del estado<sup>16</sup>” tomando en cuenta las particularidades de Colombia. Para estos autores, el Estado colombiano se puede describir como un “Estado sin perfeccionar” es decir, no hay una separación clara de poderes, no existe concentración de la fuerza o no hay un monopolio de la fuerza concentrada en el Estado, por lo que, para los autores, este se convierte en otro actor que está en constante disputa por el control o dominio del aparato estatal, esto es, fuerza pública, finanzas y órganos de poder.

Teniendo en cuenta esto, hay más actores que participan en la lucha por “cooptarlo” no sólo actores económicos –como en la noción básica de captura de estado–, sino que, en el caso colombiano, entran actores como organizaciones ilegales, grupos subversivos y antsubversivos y mafias. Estos grupos también pueden trabajar de manera articulada con empresarios, partidos políticos, medios de comunicación y la misma academia. Así como pueden existir más actores, también la gama de instituciones y mecanismos para su cooptación, se amplía, instituciones como organismos de control, investigación, fiscalización

---

<sup>15</sup> A pesar de que el interés investigativo de este estudio está centrado en los grupos de poder económico, concretamente las organizaciones gremiales, es importante mencionar otros actores y otras dinámicas que se dan en el país.

<sup>16</sup> Los autores la definen como “La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (Garay et al. 2008, 97)

pueden ser ocupados por estos grupos (por ejemplo, la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía General de la Nación). De la misma manera, los mecanismos van más allá del financiamiento de campañas, cabildeo, puerta giratoria y soborno, y pueden pasar a las acciones intimidatorias y la acción violenta. Otro factor de importancia que señalan los autores es que en el proceso de captura de estado los poderes territoriales son los primeros en ser tomados, pues al ser débiles institucionalmente y con una vigilancia estatal reducida, se convierten en un “blanco fácil” para ser tomados por los actores ilegales.

Para ilustrar, se toma como ejemplo el caso del narcotraficante Pablo Escobar, en la década de los ochenta, que influyó en la modificación de la legislación del sistema judicial colombiano, no sólo con la financiación de campañas, sino con métodos de presión violentos, sobornos y alianzas con políticos de distintos partidos, así como logró legitimidad social con las donaciones que hacía en los sectores populares.

En la misma vía, los siguientes años el paramilitarismo va a intentar reconfigurar el Estado colombiano a través de la incidencia en todas las ramas del poder estatal a través de acuerdos entre los poderes territoriales y nacionales: “Los pactos de Santafé de Ralito, Chivoló y Pivijay constituyen parte de ese proyecto de captura estratégica del Estado dirigido en lo esencial a hacer viable la idea de refundar la Patria, construir un nuevo pacto social...” (Medina-Gallego 2010, 44).

Dejando de lado esta perspectiva y retomando la discusión de los grupos de poder económico, una investigación que tiene estrecha relación con la que se va a elaborar aquí, es la realizada por Franco Galichini (2019)<sup>17</sup>, quien, partiendo desde un enfoque sociohistórico, desarrolla una investigación acerca de la influencia de las élites económicas en el poder ejecutivo colombiano durante los periodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014/ 2014-2018). De esta manera, enfocándose en la ocupación de los puestos ministeriales (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Defensa; en adelante Ministerios De Incidencia Económica -MDIE-), estudia las trayectorias de los ministros que ocuparon estos puestos, concluyendo que estos han pertenecido a las élites

---

<sup>17</sup> Este trabajo se constituye como un referente importante para la investigación a desarrollar. No obstante, con el estudio de otro periodo de gobierno y al hacerlo de manera comparativa, se busca ampliar esta perspectiva. En la misma dirección, nuestra investigación se distancia en cuanto busca analizar la influencia o incidencia que pueden tener los grupos de poder en el legislativo y ejecutivo, teniendo en cuenta no sólo la conformación de los gabinetes y la constitución de los gobiernos, sino también los proyectos de ley, leyes aprobadas, normativas (como decretos y resoluciones) que pudieran favorecerlos.

empresariales y han ocupado altos cargos en empresas como en el sector público; este fenómeno es conocido como puerta giratoria. Según el autor, para Colombia esto no es algo novedoso, sin embargo, en el gobierno de Santos se ha visto fortalecido al articularse con el capital transnacional.

Los estudios mostrados hasta este momento muestran la riqueza de enfoques desde los que se puede abordar el problema de las élites y el Estado en Colombia, asimismo, se evidencia la importancia que cobran los sectores empresariales, tanto grupos económicos como empresas aglutinadas en organizaciones gremiales, y de la misma manera, las relaciones que pueden existir con actores ilegales como mafias, grupos armados subversivos y antisubversivos.

### **1.3. Estudios en Ecuador**

La trayectoria investigativa sobre élites económicas en Ecuador es más robusta que la colombiana, se pueden identificar claramente momentos, perspectivas analíticas, teóricas y metodológicas.

Uno de los autores que hace un recorrido por la historia ecuatoriana del siglo XX y en cuyo trabajo se puede identificar no sólo las relaciones entre élites y la constitución del Estado ecuatoriano, sino la configuración de los grupos de poder dominantes, sus disputas y alianzas, es Felipe Burbano de Lara (2014). A través del clivaje centro/periferia reconstruye las relaciones entre las élites regionales en Ecuador, particularmente la constitución de la oligarquía costeña en relación con los grupos de poder de la sierra. Así, describe cómo en los primeros años del siglo XX la riqueza de los grupos oligárquicos de Guayaquil (Costa), radicó en la producción de cacao. Este grupo de poder estaba compuesto por hacendados, así como por comerciantes y banqueros. Mientras que la oligarquía serrana o del centro se formó a partir de una élite más liberal que abogaba por la centralización, esta, fue más débil en su integración debido al peso económico que la provincia costeña logró tener desde principio de siglo.

Las disputas entre el gobierno central en Quito y los grupos económicos que se dedicaban a las importaciones por el control de las aduanas eran frecuentes, pues según los guayaquileños, el Estado se apropiaba de las rentas de su provincia, por eso durante años apuntaron a constituir un gobierno autónomo. Por ejemplo, durante la Revolución Juliana, las élites de la Sierra tuvieron el control político con lo que fortalecieron un poder público central. No obstante, las relaciones no fueron siempre de disputa entre sierra y costa. Hubo períodos, como a mediados del siglo XX con la creación de la Junta Monetaria (1947) o más tarde

durante el periodo de Junta Militar (1963- 1966), en los que las élites, sobre todo los grupos empresariales a través de sus representantes como las cámaras, llegaron a acuerdos y se constituyeron como un bloque de poder frente a algunas políticas económicas y frente al Estado (especialmente los comerciantes eran quienes se oponían a las reformas implementadas por los militares) (Burbano de Lara 2014).

Así mismo, la segunda dictadura (1976-1979) fue un período signado por fuertes disputas entre élites (terratenientes y grupos comerciantes) y el gobierno militar (Burbano de Lara 2014). Las élites económicas, que para este momento estaban agrupadas en dos asociaciones principales -la Cámara de Industriales de Pichincha y la Cámara de Industriales de Guayaquil<sup>18</sup>, que representaban a las élites serranas y costeñas, respectivamente, y que actuaban de manera conjunta a través de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias- se oponían al proyecto modernizador del Estado y el nacionalismo. Además, promovían un discurso de libre empresa y protección de la propiedad privada, y, temiendo, por un lado, reformas en los derechos de propiedad y, por otro lado, una expansión del aparato estatal donde quienes tendrían el poder para dictaminar las políticas económicas serían los tecnócratas de la dictadura. Al darse un proceso tardío de industrialización, la burguesía industrial dependía del mercado externo y no pasó por el proceso de sustitución de importaciones como se estaba viviendo en otros países de la región. Esto provocó que las élites se resistieran a una reforma no sólo económica sino también política (Conaghan 1988).

Por otro lado, según Mills (1991) terminado el mandato de la Junta Militar, durante los mandatos de Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado (1979-1984), los empresarios se vieron fortalecidos, no sólo por su organización en cámaras y el poderío institucional que ganaron con esta forma de asociación, sino porque lograron vínculos con otros estamentos del Estado, como el sistema judicial, la Cámara de Representantes y las Fuerzas Armadas Nacionales. A esto, se sumaba el debilitamiento del sistema partidista y los partidos políticos.

En el gobierno de Oswaldo Hurtado, miembros y representantes del sector empresarial, ocupaban cargos directivos en la Junta Monetaria y el Consejo Nacional de Desarrollo, por lo que tenían una influencia directa en la toma de decisiones de tipo económico. Aunque el proyecto político de Roldós y posteriormente, el de Hurtado, tenían un talante democrático y buscaban la transformación social, se vieron enfrentados a un sector privado fuerte y

---

<sup>18</sup> Estas cámaras de producción fueron creadas por el Estado en los años treinta como vehículos oficiales para representar los intereses sectoriales de los industriales de las ciudades donde se concentraba el poder económico: Quito y Guayaquil (Conaghan 1988, 85)

concentrado, mientras que estos gobiernos contaban con una base política débil y desmovilizada, por lo que contaban con pocas alternativas para solucionar la crisis económica que se daba durante esos días, de manera tal, que se vieron impulsados a establecer alianzas con el empresariado. Bajo este panorama, con la restauración del orden democrático – restablecimiento del presidencialismo y resurgimiento de los sistemas multipartidarios –, se empiezan a elaborar los programas económicos neoliberales.

Así, en 1984, llegará a la presidencia León Febres Cordero<sup>19</sup>. Durante este gobierno, las élites económicas del país lograron articularse en el poder político a través de tecnócratas que ingresaban en los partidos políticos o simplemente los asesoraban. Un factor importante en este proceso de constitución del orden neoliberal y fijación de las reglas de juego de los nuevos gobiernos, fueron las campañas políticas que lograron unir a los capitalistas, tecnócratas y políticos (Conaghan 1988; Conaghan, Malloy y Albugattas 1990; Malloy y Wolfson 1997). Así mismo, Burbano de Lara (2006) expone cómo los grandes grupos de poder económico de la costa y de la sierra se unieron y quisieron encontrar en el establecimiento del neoliberalismo con Febres Cordero una victoria para sus intereses. Sin embargo, el autoritarismo de este fue en contravía de estos y provocó una fragmentación aún mayor de las élites, así como una serie de conflictos institucionales. Del mismo modo, esta división en regiones, se complejizó con las dinámicas de la ciudad/provincia y no fue un soporte sólido para un proyecto de Estado o de ordenamiento estatal que difícilmente podría sostener una agenda como la neoliberal.

En la misma dirección, Naranjo (1993) demuestra cómo entre los años ochenta y noventa, las Cámaras de la Producción se convierten en actores importantes en el ejercicio de la política. Según este autor, la eficacia de las cámaras se encontraba en las acciones políticas que generaban de manera *metaelectoral* y no de manera pública, es decir, aunque que actuaban como grupos de presión sobre el Estado o en instituciones que dirigían y orientaban las políticas económicas, su discurso era persuasivo, no se apoyaba en un discurso político ni se alineaba con algún sector político. A pesar de lo anterior, solicitaban mayores estímulos y subsidios por parte del Estado. Asimismo, recalca la relación de intercambios que dio entre los grupos económicos de Guayaquil y las fuerzas políticas, bajo la financiación de campañas y posteriormente beneficios en las políticas económicas.

---

<sup>19</sup> Para profundizar sobre la implementación del neoliberalismo en el gobierno de Febres Cordero, ver Montúfar (2000)

Ahora bien, en la década de 1990 y los primeros años del 2000, quienes fueron beneficiados por los gobiernos neoliberales que sucedieron a Febres Cordero, fueron las élites financieras y bancarias. Según Paz y Miño (2016) durante los gobiernos de Sixto Durán Ballén y Jamil Mahuad, se implementaron programas financieros que protegían a los bancos privados a través de la promulgación de leyes y reformas. Para ejemplificar, en el gobierno de Durán Ballén, se decretó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de 1994 y la Constitución de 1998 (proclamada durante el gobierno de Fabián Alarcón), estas, no sólo reformaban la estructura del sistema financiero favoreciendo a la banca privada, sino que, además, en caso de que estas entraran en crisis el Estado era quien debía protegerlas.

Por otro lado, uno de los periodos que interesa a las y los investigadores ecuatorianos para analizar las relaciones entre las élites económicas y el Estado es el periodo progresista o posneoliberal, que se da con el ascenso de Rafael Correa al poder (2007-2017). Durante este gobierno se empieza a remodelar no sólo la institucionalidad -que estuvo ligada por años a los sectores empresariales y bancarios- sino que, además, acoge las demandas populares o del movimiento social que pasan por la suspensión de tratados de libre comercio con Estados Unidos, la prohibición por mandato constitucional de la subcontratación y tercerización laboral, la expropiación de bienes a quienes participaron en la quiebra financiera del 2000, entre otras. En otras palabras, para el proyecto de la RC, retomar el Estado como un agente de transformación se hizo necesario y se evidenció en la constitucionalización de un nuevo orden que pasa por la *descorporativización* institucional, un modelo neodesarrollista y la ampliación de derechos sociales y colectivos para sectores que históricamente habían sido excluidos (Stoessel 2021).

Posterior a este reposicionamiento del Estado, los conflictos con los diferentes grupos de la sociedad fueron constantes, por ejemplo, los sectores neoliberales demandaron continuamente al gobierno por la renegociación y las diferentes políticas económicas que se iban implementando. De esta manera, la estrategia política del gobierno de Correa entonces pasó por restarle participación y representación al bloque de poder neoliberal (élites bancarias y financieras) dentro de la estructura estatal, pues, durante los años noventa y comienzos de la década de los 2000, tenían “capturado al Estado”. Lo anterior, ha sido teorizado como *descorporativización estatal*<sup>20</sup> (Coronel et al. 2019). A pesar de esto, Chiasson-LeBel (2019),

---

<sup>20</sup> Otros estudios han determinado que durante los diez años de mandato de Rafael Correa, se profundizó el modelo de acumulación y los Grupos Económicos, obtuvieron mayores ganancias a pesar de que este tuviera un discurso “anticapitalista” (Carrión, 2019; Villarruel Meythaler, Cachipundo, Sánchez y Jaramillo, 2019)

expone que, aunque en el gobierno de la Revolución Ciudadana se limitó la influencia de las élites<sup>21</sup> en el gobierno, estas hicieron uso de otras estrategias para continuar ganando terreno en el Estado, pero ya no de manera directa. Por ejemplo, la influencia directa en la opinión pública a través de la creación y apoyo a fundaciones.

Por otro lado, en el gobierno de Lenin Moreno, Muñoz (2019), afirma que las élites económicas, específicamente los grupos empresariales funcionan como grupos de presión para influir en el poder político de forma directa. De esta manera, señala los mecanismos bajo los cuales operan los grupos de presión,

entre los distintos mecanismos de presión directa, que advertimos durante esta investigación, sobresalen: la persuasión hacia los distintos actores o representante del poder político, bajo la figura del lobby; la influencia a través de operadores de los partidos políticos (assembleístas, por ejemplo); y la participación directa en la construcción de las leyes de su dominio e interés, como el caso particular de la Ley de Fomento Productivo (donde las Cámaras de Comercio y Producción, por ejemplo, participaron sostenido) (Muñoz 2019, 52)

Además, analiza cómo a través de la ocupación de ciertos ministerios, las élites empresariales ingresaron en el poder ejecutivo. Asimismo, haciendo uso del rastreo de proceso, indaga en la incidencia que tuvo las élites en la formulación y discusiones que se dieron en torno a la Ley de Fomento Productivo, demostrando que quienes tuvieron mayor incidencia fueron las élites guayaquileñas representadas en cámaras de producción y empresas transnacionales.

En la misma dirección, Stoessel y Guamán (2022) afirman que en el gobierno de Moreno se desplegó un proceso de captura estatal por parte de las élites empresariales, que además de ocupar puestos en el gabinete ministerial de Moreno, incidieron en la implementación de reformas laborales para su propio beneficio. Algunos ejemplos de lo anterior, son, la actuación de Raúl Ledesma como ministro de trabajo, al manipular el Código de Trabajo y beneficiar al sector bananero, del que su padre hacía parte; la promulgación y ejecución de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en la que se recogían las demandas que por años habían hecho los empresarios en materia laboral. Dichos actos, contribuyeron a la consolidación de un nuevo régimen laboral neoliberal, que se adaptaba a las exigencias del Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>21</sup> Chiasson LeBel (2019) distingue entre las élites económicas diferentes tipos, por un lado, reconoce el papel que ha tenido el sector empresarial organizado en cámaras -dentro de las cuales también hay diferencias y rupturas-, y, por otro lado, presenta actores que no actúan de la misma manera o con los mismos mecanismos como lo son algunos conglomerados económicos.

Otros autores que también se dedicaron al gobierno de Lenín Moreno, están de acuerdo con el afirmar que su ascenso al poder determinó una crisis con el proyecto de la Revolución Ciudadana, y que, con la propuesta de “diálogo nacional” abrió la puerta al retorno del neoliberalismo y la retoma del poder estatal por parte de las élites (Ramírez 2018, 2020; Cajas Guijarro 2018; Arias y Chiriboga 2020; Báez 2020).

A partir de las investigaciones descritas en este apartado, es posible identificar cómo se han configurado las élites económicas en Ecuador desde el siglo XX hasta el siglo XXI, así mismo, se distinguen claramente los hitos que produjeron el avance de las investigaciones en el país, como la falla en el modelo ISI, la dictadura, el neoliberalismo y el ascenso y caída del gobierno progresista de Rafael Correa. Por otra parte, la literatura más reciente que relata los primeros años del gobierno de Lenín Moreno, representa un importante avance para comprender el retorno del neoliberalismo al país, los nuevos pactos con el FMI, pero también con las élites económicas locales y su incidencia en el legislativo. En ese sentido, en este trabajo se amplía esta revisión, pero, además, amplía la mirada al tener un enfoque comparativo. Hasta aquí sólo se presentan algunas pinceladas de toda la producción que hay en este campo en Ecuador, que, sin duda, es más extenso que en Colombia.

## **Capítulo 2. Las élites en el ejecutivo: puertas giratorias**

Este capítulo tiene como objetivo comparar la constitución ministerial de los gobiernos de Lenín Moreno e Iván Duque, con el fin de explorar la relación entre las organizaciones gremiales de las élites económicas y los poderes del Estado durante el periodo bajo estudio. Para lograr este objetivo, se utiliza una base de datos propia como referencia<sup>22</sup>. El capítulo se estructura en dos grandes apartados.

En la primera parte, se describe y analiza la composición ministerial de los gabinetes de los dos gobiernos, señalando cómo se constituyó la función ejecutiva, los perfiles de los ministros y ministras, su perfil educativo y profesional, enfatizando en sus trayectorias ocupacionales y su participación en partidos políticos. Aunque describir la composición ministerial de los gobiernos no determina de manera precisa la incidencia real que pueden ejercer las élites económicas en el poder ejecutivo, sí contribuye a hacer un mapeo sobre las redes que se

---

<sup>22</sup> La base de datos se realizó a partir de información de acceso público: páginas oficiales del Estado, páginas web de los ministerios ecuatorianos, currículums personales, redes sociales personales, prensa y en el caso de Colombia la información contenida en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

pueden generar entre empresarios, empresas y Estado, y, de la misma manera, identificar fenómenos como la puerta giratoria en sus diferentes formas.

Por otro lado, en la segunda parte, se desarrolla una breve definición y tipificación de las puertas giratorias, así como se muestran los casos en los que se presume hubo puerta giratoria teniendo en cuenta las trayectorias de los últimos años de los ministros y ministras en los sectores público y privado. Además de mostrar la relación entre algunos ministros de los gabinetes de Iván Duque y Lenin Moreno con los gremios y cámaras, y la posible incidencia que tuvieron en algunas normas.

## **2.1. Los gabinetes ministeriales de Iván Duque y Lenín Moreno**

Iván Duque Márquez es abogado de la Universidad Sergio Arboleda, tiene dos maestrías, una en Gerencia Pública de Georgetown University y otra en Derecho Internacional Económico de American University. Trabajó en distintos puestos en el sector público, en sus primeros años de carrera fue consultor de la Corporación Andina de Fomento (CAF), luego pasó a ser asesor del Ministerio de Hacienda durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. De allí, pasó a ocupar cargos en organismos internacionales, trabajó más de una década como consultor de la presidencia y como Consejero principal de Colombia en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (durante 2001-2010) y también participó en la ONU. Posteriormente, fue elegido como senador de la República por el partido Centro Democrático (partido creado por Álvaro Uribe Vélez) (2014-2018) y luego fue elegido como candidato presidencial del mismo partido<sup>23</sup>.

El 17 de junio de 2018, con el 53,98% de votación fue electo presidente de la República de Colombia sobre el candidato de la Colombia Humana Gustavo Petro, quien obtuvo el 41,81% de votos (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018). Durante su candidatura Duque se presentó como un técnico, ubicado en el centro político y además un impulsor de la economía -sobre todo de la economía naranja<sup>24</sup>-, la empresa privada, la competitividad<sup>25</sup>. Sin embargo, siempre fue el representante de la derecha, el neoliberalismo y la continuación del legado uribista. Su discurso fue crítico frente al anterior gobierno –el gobierno de Juan Manuel

---

<sup>23</sup> La Silla Vacía, “Quien es quien. Iván Duque Márquez”, Octubre 05 del 2021, <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/ivan-duque-marquez>

<sup>24</sup> Economía naranja es el nuevo término que han tomado las industrias creativas o industrias culturales, y el copyright. Se refiere a la venta de servicios y bienes culturales. Duque se ha hecho un “experto” en este tema promoviéndolo a través del ministerio de cultura.

<sup>25</sup> Semana, “Elecciones presidenciales 2018, candidatos hoja de vida”, <http://especiales.semana.com/elecciones-presidenciales-2018/candidatos-hoja-de-vida/ivan-duque.html>

Santos- por las acusaciones que se le hacían por contrataciones irregulares y actos de corrupción<sup>26</sup>, romper o traicionar de alguna manera a Uribe y a su proyecto político.

En Ecuador, por otro lado, el 4 de abril de 2017 Lenín Moreno gana las elecciones luego de obtener la mayor cantidad de votos (51,16%) en segunda vuelta frente a Guillermo Lasso (48,84%), un banquero multimillonario que luego de cuatro años se volvería presidente del país por voluntad popular. Moreno se postuló a la presidencia con el Movimiento Alianza PAÍS al que ya pertenecía desde su vicepresidencia en dos periodos de gobierno de Rafael Correa (2007-2009) y (2009-2013), es decir, era un candidato que expresaba la continuidad del proyecto de la Revolución Ciudadana o del proyecto correista. Sin embargo, tras unos meses de mandato se alejó de este y se acercó al empresariado, a sectores sociales y económicos que durante las presidencias de Correa se ubicaron en la oposición, y otros organismos que habían tenido durante aquel ciclo político menor o nulo protagonismo como el Fondo Monetario Internacional.

Antes de ocupar la presidencia, Lenín Moreno se desempeñó en el sector público, ejerciendo en diferentes cargos en los gobiernos de Abdalá Bucaram (1996-1997), Lucio Gutiérrez y Gustavo Noboa (2000-2003), así como en organismos internacionales -fue delegado ante la ONU entre el 2013 y 2016-. Además, contaba con un historial considerable en el sector empresarial, tenía su propia empresa de promoción de turismo y luego, creó y dirigió la Cámara de Turismo de Pichincha y la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo del Ecuador (FENACAPTUR). No obstante, a pesar de que Moreno provenía del sector empresarial, su paso por la vicepresidencia no representó incidencia alguna en el posterior posicionamiento de las élites económicas, pues durante este tiempo estuvo encargado de las misiones sociales. Fue en presidencia cuando se acercó al empresariado.

### **2.1.1 Radiografía ministerial**

El Estado colombiano se estructura en tres ramas del poder público, órganos autónomos e independientes, organismos de control (contraloría y ministerio público) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (creado con el Acuerdo de Paz del gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP). Dentro de las ramas del poder, se encuentran la rama legislativa, la rama judicial y la rama ejecutiva. Esta última contiene tres órdenes, nacional, departamental y municipal. En el orden nacional -que vamos a trabajar- se

---

<sup>26</sup> El Espectador, “Por 'mermelada' piden investigar a Santos” <https://www.elespectador.com/politica/por-mermelada-piden-investigar-a-santos-articulo-490615/>

encuentran como actores principales, presidente de la República, vicepresidente, ministros de despacho y directores de departamentos administrativos. Aquí nos centramos en los ministerios.

Respecto a la organización del ejecutivo el gobierno Duque no tuvo variaciones significativas en comparación con el gobierno de su predecesor. Se crearon 2 ministerios más y se mantuvieron los 16 que venían del gobierno de Juan Manuel Santos. Así, en total gobernó con 18 ministerios, 10 Consejos Superiores de Administración, 6 Departamentos Administrativos y 8 Unidades Administrativas Especiales. En el gabinete ministerial estuvieron a cargo 34 jefes de cartera, de las cuales 14 fueron mujeres (42%) y 20 hombres (58%).

En el caso ecuatoriano, según la Constitución de la República, el Estado se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada, organizando el poder público en cinco ramas: poder ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, y transparencia y control social. La función ejecutiva se integra por presidencia, vicepresidencia, ministerios y otros organismos e instituciones encargadas del control, planificación y ejecución de políticas públicas del país<sup>27</sup>.

Durante el gobierno de Lenín Moreno, la función ejecutiva se organizó bajo la misma estructura del gobierno de Rafael Correa, 23 ministerios, 12 secretarías, 20 institutos y 10 agencias. Sin embargo, al ir ejerciendo su mandato fue reconfigurándose de manera progresiva con el pretexto de reducir el tamaño del Estado y la carga burocrática al país, suprimiendo y fusionando diferentes instituciones y estamentos. Así, al 2020, llega con 17 ministerios, 14 institutos, 12 secretarías, 12 servicios, 8 agencias y 2 centros (El Universo 2020), en medio de este reacomodamiento del Estado, trabajaron más de 170 funcionarios (Adriana Noboa 2020), 67 de ellos, ministros y ministras, que para 4 años de gobierno se convierte en una cifra elevada, que puede dar cuenta de la inestabilidad del gobierno.

De acuerdo con lo anterior, de 67 empleados que ejercieron funciones públicas por el gobierno de Moreno, 7 como ministros encargados o estuvieron por uno o un poco más de un mes. Contrario al gobierno de Duque, en el que se puede decir que casi fue un gabinete paritario, en el gobierno de Moreno, sólo 12 (18%) fueron mujeres y 55 hombres (82%), lo que demuestra una escasa presencia femenina y que no fue un gobierno que apostó por la paridad de género en la ocupación de puestos de poder.

## **Perfil educativo**

---

<sup>27</sup> Constitución de la República de Ecuador. 2008. Última modificación: 25-ene.-2021.

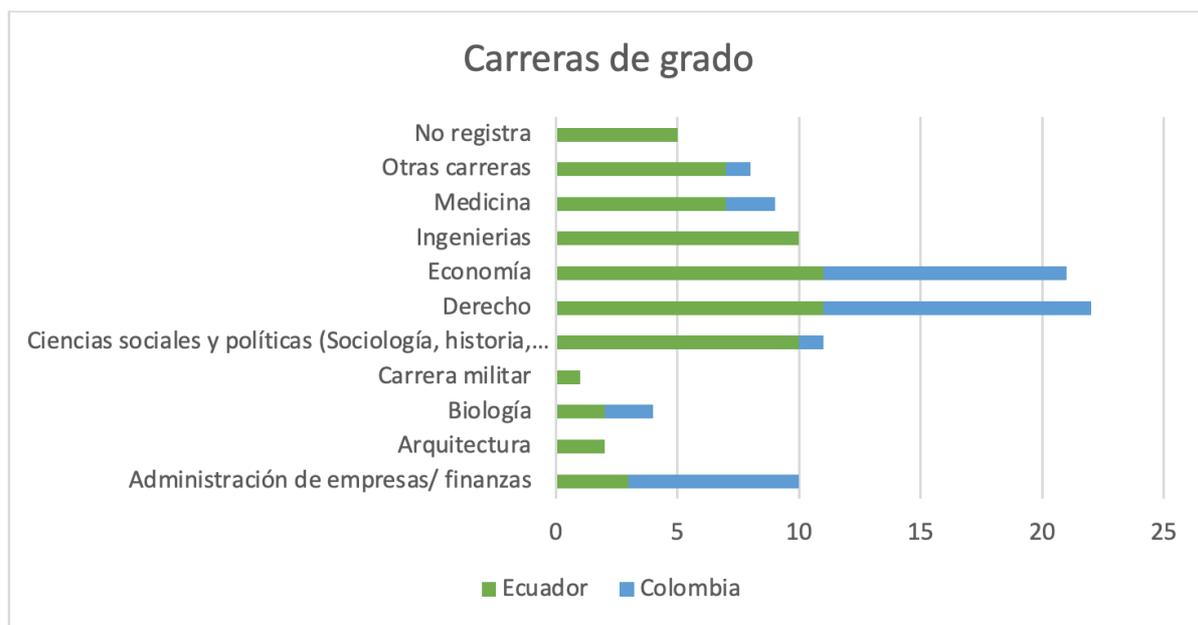
En lo que respecta al nivel educativo, todos los funcionarios colombianos poseen una carrera universitaria completa y la mayoría (74%) de ellos fueron formados en universidades privadas de élite (Universidad de Los Andes, Universidad Javeriana y el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario), un rasgo frecuente en la formación universitaria de la élite política y económica en Colombia<sup>28</sup>. Las carreras en las que se formaron mayor número de ministros y ministras fueron derecho (32%) y economía (29%), otras carreras en menor medida como administración de empresas, contaduría, entre otras. Un rasgo muy frecuente en los tecnócratas colombianos, es que estudien economía o derecho, respecto a esto, Dargent (2011) afirma que los tecnócratas -o los funcionarios del Estado- en Colombia, pasa más o menos por el mismo camino, estudian economía en la universidad de Los Andes, trabajan en una institución del Estado o en Fedesarrollo (centro de pensamiento de las élites) y luego, acceden a educación postgradual en el exterior, con el que al regresar, acceden a algún cargo directivo en el Estado o en grandes empresas.

**En Ecuador, la situación es similar, el 16% de los funcionarios públicos estudiaron derecho y también un 16% estudiaron economía, manteniéndose como las carreras con más primacía. No obstante, en este caso, la formación en pregrado es más variada que en el caso colombiano (Véase gráfico 2.1). Por otro lado, en cuanto a las universidades en las que tuvieron su formación universitaria, más de la mitad estudiaron en universidad privada (52%), destacándose entre estas, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (Ver tabla 2.1). Como podemos observar, en ninguno de los dos países predomina la educación pública, sino que es la educación privada la que sobresale.**

---

<sup>28</sup> Otros estudios, como los publicados por Roth y Robayo (2015), muestran que en la educación universitaria de los altos funcionarios del gobierno de Juan Manuel Santos en el año 2013, también predominaron estas instituciones educativas.

**Gráfico 2.1. Formación universitaria de grado de ministras y ministros**



Elaborado por la autora

**Tabla 2.1. Tipo de universidades**

Instituciones de educación en pregrado	Ecuador		Colombia	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Pública	17	25%	7	21%
Privada	35	52%	25	74%
Estudios en el exterior	8	12%	2	6%
Militar	1	1%	0	0%
No registra	6	9%	0	0%
Total general:	67	100%	34	100%

Elaborado por la autora con base en información pública

Sin lugar a duda, la educación es un factor de importancia no sólo para dar cuenta de cómo se construyen las redes de las élites políticas y económicas, sino que además nos permite poner en evidencia cómo a través de esta se reproducen ciertos modos de ser, pensar y actuar, que en últimas configuran la estructura social.

En términos de Bourdieu y Passeron (1996, 2003), los grupos sociales dominantes tienden a determinar códigos, valores y formas de vida específicas para el desarrollo de la sociedad y la

socialización de los agentes sociales. Así, se podría inferir entonces que también organizan jerárquicamente las posiciones sociales y distribuyen los capitales necesarios para el posicionamiento social, contribuyendo a mantener cierto orden.

De acuerdo con lo anterior, el sistema educativo se puede percibir como la adopción de un sistema de posiciones socialmente construidas por mecanismos de dominación que, al reproducirse en los procesos de las instituciones, favorecen los intereses de una clase. Aunque aquí no registramos la educación básica de los y las ministras –que probablemente también nos indicaría que fue en colegios de élite–, el análisis de Bourdieu sobre el sistema educativo nos da una idea de cómo se configuran las relaciones en la educación universitaria.

### **Participación política partidaria**

En relación con la participación o filiación política partidaria (véase tabla 2.2), en el gobierno Duque se encuentra que la mayoría (65%) hacen o hicieron parte de algún partido político. De estos, el 41% hizo parte del partido del presidente (Centro Democrático), el 14% representaban cuotas políticas del Partido de la U, el Partido Conservador y Cambio Radical, el 35% son independientes o al momento de ejercer su cargo no hacían parte de ningún partido político. En este último grupo se encuentran técnicos en áreas como las ciencias de la salud o ciencias exactas, así como asesores o consultores de empresas.

En contraste, en el gabinete de Moreno vemos que el 75% proviene de sectores independientes y que sólo el 25% de los ministros y ministras provenían de un partido político, estos, sobre todo, procedían de Alianza PAÍS que fue el partido de gobierno. Los primeros meses del mandato, los ministros y ministras provenían de sectores afines al correísmo, con una trayectoria política más larga; no obstante, con la salida de estos, quienes llegaron a ocupar estos lugares, provenían en su mayoría de sectores empresariales o consideraban *outsiders* de la política.

Lo anterior es un punto importante para destacar en este análisis. Mientras que en Ecuador son los empresarios quienes inciden directamente a través de su nombramiento en altos cargos, como la ocupación del Ministerio de Finanzas por Richard Martínez, en Colombia, los altos funcionarios del ejecutivo tienen una tradición partidista más significativa, lo que evidencia una articulación entre empresarios y partidos políticos, o, en otras palabras, élite política y élite económica, sobre todo con partidos de derecha como el Centro Democrático. Esto no solo demuestra la existencia de un bloque de poder dominante, sino que también contribuye a que haya una influencia significativa en el poder ejecutivo y legislativo.

**Tabla 2.2. Participación política partidaria de ministras y ministros colombianos**

<b>Partido político</b>		
Centro democrático	14	41%
Cambio Radical	3	9%
Partido Conservador	3	9%
Partido de la U	2	6%
Independiente	12	35%
Total:	34	100%

Elaborado por la autora con base en datos públicos

**Tabla 2.3. Participación política partidaria de ministras y ministros ecuatorianos**

<b>Partido político</b>		
PAIS	10	15%
CD	2	3%
Otros	5	7%
Independiente	50	75%
Total:	67	100%

Elaborado por la autora con base en datos públicos

### **Trayectorias ocupacionales**

Así mismo, la trayectoria ocupacional (véase tabla 2.4) representa un indicador relevante en la caracterización de los funcionarios y funcionarias<sup>29</sup>. En el gobierno de Duque, encontramos que del total de ministros el 24% tiene una trayectoria netamente pública, es decir, que a lo largo de su carrera sólo han ocupado cargos en este sector, desde instituciones estatales hasta altos cargos en carteras de otros gobiernos; el 71% posee una trayectoria público-privada, aquí se encuentran quienes alternan entre los dos sectores o se han desempeñado la mayor parte del tiempo en el sector privado (empresas, firmas consultoras y organismos multilaterales) -que es muy frecuente- y luego dan el paso a la vida política o son convocados

---

<sup>29</sup> Se describen las trayectorias previas -y en algunos casos posteriores- a los periodos de gobierno (2017-2021) y (2018-2022) de Moreno y Duque, respectivamente.

por los gobiernos; por último, quienes poseen trayectoria privada previa a ocupar un cargo público, sólo representa el 6% de los funcionarios, que, en este caso se han desempeñado en el mundo de la academia y organizaciones empresariales únicamente.

**Tabla 2.4. Trayectorias ocupacionales**

Trayectoria	Ecuador		Colombia	
Pública	26	38%	8	24%
Público-privada	26	40%	24	71%
Privada	15	22%	2	6%
Total	67	100%	34	100%

Elaborado por la autora con base en datos públicos

En el caso del gobierno ecuatoriano, encontramos algunas diferencias frente al gabinete colombiano, pues mientras que en Colombia quienes pasan del sector privado al sector público de manera directa son pocos, en Ecuador se evidencia que, del total de ministros, el 22% tiene una trayectoria netamente privada, es decir, que por primera vez ocupan un cargo público. Por otro lado, vemos que las trayectorias pública y público-privada no se distancian mucho. En este punto se precisa hablar de la relación entre las trayectorias ocupacionales y el paso del sector privado al público y viceversa, es decir, de la puerta giratoria.

## 2.2. El problema de las puertas giratorias

La puerta giratoria o *revolving door* puede entenderse como uno de los mecanismos desde los cuales puede incidir el poder económico sobre la decisión estatal. Los riesgos que puede representar este fenómeno van desde el conflicto de interés, el traspaso de información privilegiada, la transferencia de contactos, sobornos, hasta la captura de las decisiones del estado para el beneficio de sectores económicos poderosos.

Al respecto la OCDE la define como:

El fenómeno de la puerta giratoria se refiere al movimiento de personas que entran y salen de los puestos clave de formulación de políticas en los poderes ejecutivo y legislativo y en las agencias reguladoras. Esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que quienes elaboran las políticas simpatizen excesivamente con las necesidades, sobre todo de las

empresas, ya sea porque proceden de ese mundo o porque tienen previsto pasar al sector privado después de trabajar en el gobierno (OECD 2009, 8. Traducción propia)<sup>30</sup>.

Según la OCDE (2009) la puerta giratoria puede darse diferentes direcciones: a. de las empresas al gobierno, altos ejecutivos pasan a puestos clave del gobierno u organismos reguladores; b. del gobierno a las empresas, funcionarios públicos pasan a ocupar puestos en empresas y pueden usar su experiencia en el sector público o conexiones para beneficiar a su nuevo empleador; c. de lobistas al gobierno, grupos de presión, consultores de empresas o pensadores de *think tanks* pasan a tomar decisiones dentro del gobierno; d. del gobierno a lobistas, funcionarios o antiguos empleados públicos pasan a defender intereses privados y pueden usar contactos del sector público.

Asimismo, Ana Castellani, define los tipos de puerta giratoria de manera similar:

a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)” (Castellani 2018, 50)

En este apartado se usarán estos tipos. De acuerdo con lo anterior, profundizaremos más en los perfiles de algunos de los ministros y ministras cuya trayectoria y redes son más cercanas al sector empresarial en general y pudieron haber incurrido en puerta giratoria.

### **2.2.1. Puertas giratorias en Colombia**

En el gobierno de Duque, dos ministros que provienen de sectores gremiales son: Andrés Valencia Pinzón, ministro de agricultura (2018-2020) y Ángela María Orozco<sup>31</sup>, ministra de transporte (2018-2022). Pinzón ocupó altos cargos en el sector público, pero también en los sectores gremiales. Fue Gerente Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros y más tarde, poco antes de pasar a ocupar el ministerio, fue presidente de la Federación Nacional de Avicultores (Fenavi) (2013-2018). En este caso, al venir del sector empresarial y vincularse directamente al público, puede decirse que es un caso de puerta giratoria de entrada. Tras su

---

<sup>30</sup> Original “The phenomenon of the revolving door refers to the movement of people into and out of key policymaking posts in the executive and legislative branches and regulatory agencies. This can carry the risk that it increases the likelihood that those making policies are overly sympathetic to the needs particularly of business—either because they come from that world or they plan to move to the private sector after working in government” (OECD 2009, 8)

<sup>31</sup> Archivo de presidencia 2018-2020. “Ángela María Orozco. Ministra de Transporte”  
<https://id.presidencia.gov.co/gobierno/mintransporte>

salida, pasó a dirigir el Fondo de Garantías Financieras (Fogafin)<sup>32</sup>, entidad pública dedicada a la seguridad financiera

Por su parte, Angela María Orozco, quien también presenta trayectoria público-privada, ha sido ministra y viceministra de Comercio Exterior y presidenta de Proexport. En sector privado ha sido gerente de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), y de la Asociación Colombiana de Productores de Grasas y Aceites Comestibles (Asograsas), además de socia fundadora de Research and Opportunities. Junto a Marta Lucía Ramírez, participaron como socias de la Global Securities Management Corporation, una sociedad offshore vinculada a negocios de lavado de dinero<sup>33</sup>.

Una de las funcionarias que representa la alianza más explícita entre la élite política y la élite económica en el gobierno Duque, es Marta Lucía Ramírez<sup>34</sup>, ministra de relaciones exteriores y vicepresidenta. La trayectoria de Ramírez oscila entre el sector público y el privado. En el sector público, fue ministra y viceministra en gobiernos pasados, viceministra de Comercio Exterior de Juan Manuel Santos, ministra de Comercio Exterior en el Gobierno de Pastrana y Embajadora en Francia, ministra de Defensa, también senadora y candidata presidencial.

Además de su larga carrera política, ha sido consultora en desarrollo empresarial, comercio, relaciones internacionales y además profesora de las universidades de élite. Ha sido:

portavoz de una coalición de grandes empresarios que busca proteger la industria colombiana e impulsar la creación de una política industrial desde el Gobierno (...) ha trabajado como litigante, abogada externa, consultora jurídica del banquero Luis Carlos Sarmiento [dueño de uno de los grupos económicos más grandes del país], presidenta de entidades financieras como Mazdacredito, Fedeleasing e Invercolsa y de gremios como ANIF” (La silla vacía, 2021).

Por otro lado, los últimos años ha estado involucrada en escándalos al ser, junto a su esposo, accionistas de la empresa Hitos Urbanos, con la que ha privatizado una playa y han construido edificios violando normativas<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> La Silla Vacía, “Quien es quien. Andrés Valencia”, Abril 23, 2021, <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/andres-valencia-pinzon>

<sup>33</sup> Alianza editorial El Espectador-CONNECTAS, “El negocio que unió a la vicepresidenta Ramírez y a la ministra de Transporte a un condenado en EE. UU.”, <https://www.connectas.org/pandora-papers-marta-lucia-ramirez/>

<sup>34</sup> Perfil de LinkedIn Marta Lucía Ramírez, acceso 30 de mayo de 2022, <https://www.linkedin.com/in/marta-lucia-ramirez-41192813/>

<sup>35</sup> Equipo Vorágine, “Hitos Urbanos privatizó una reserva natural y una quebrada en el norte de Bogotá”, 25 de agosto 2022, <https://voragine.co/hitos-urbanos-privatizo-una-reserva-natural-y-una-quebrada-en-el-norte-de-bogota/>

De un perfil similar encontramos al ex ministro de Hacienda y Crédito público (2018- 2021), Alberto Carrasquilla, quien ha pasado por altos cargos en empresas y entidades bancarias. También fue ministro de Hacienda y crédito público durante el gobierno de Álvaro Uribe. Fue socio de la empresa Konfigura Capital S A S, de la cual salió antes de ser ministro (en el periodo de Duque) y por la que fue denunciado al ser la empresa encargada -junto con otro grupo empresarial- de prestar dinero para obras públicas<sup>3637</sup>. Así mismo, se encuentran vínculos con sus familiares en otros altos cargos del gobierno de Duque<sup>38</sup>. Hasta 2022 fue codirector del Banco de la República de Colombia, tras renunciar después del pedido de quienes protestaban contra la Reforma tributaria en mayo de 2021<sup>39</sup>.

También Guillermo Botero Nieto, ministro de defensa entre 2018 y 2019, quien antes de ocupar un puesto en el gabinete ministerial de Duque, se dedicó a la vida empresarial. Fue exportador de flores y también se dedicó a una empresa de servicios logísticos y trámites aduaneros. Además de eso, participó en la junta directiva de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) -una de los gremios más grandes del país- pues es hijo del fundador de dicho gremio del cual se vuelve su presidente, en el 2003 hasta tomar el cargo de ministro (Puerta giratoria de entrada). También representó al ex presidente y senador Álvaro Uribe Vélez, las juntas directivas de La Nueva EPS (entidad prestadora de salud del régimen privado) y de la Cámara de Comercio de Bogotá, de la que fue presidente en su junta directiva<sup>40</sup>. Tras dejar el cargo, fue nombrado embajador de Colombia en Chile.

Por último, con perfiles más “técnicos” se encuentran Jonathan Malagón, ministro de vivienda (2018-2022) y María Fernanda Suárez (2018-2020), ministra de minas y energía. Malagón se ha vinculado con el sector bancario, fue vicepresidente técnico de la Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria) antes de llegar al ministerio de vivienda (Puerta giratoria de entrada), también fue Director de análisis macroeconómico y social de la

---

<sup>36</sup> Daniel Coronell, La Murga de Panamá, Semana, 8 de septiembre de 2018, <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-negocio-que-enriquecio-a-alberto-carrasquilla-y-empobrecio-117-municipios-por-daniel-coronell/582401/>

<sup>37</sup> Mateo Quintero, “La jugada maestra de Carrasquilla”, Redacción Pares, 9 de enero 2019, <https://www.pares.com.co/post/la-jugada-maestra-de-carrasquilla>.

<sup>38</sup> Daniel Coronell, “El ministro, la esposa, el cuñado...”, Opinión, 1 de enero del 2018, <https://www.semana.com/opinion/articulo/familiares-de-alberto-carrasquilla-en-altos-cargos-por-daniel-coronell/593032/>

<sup>39</sup> Redacción BBC News, “Reforma tributaria en Colombia: renuncia el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla luego de las masivas protestas y el retiro de la reforma”, 3 de mayo 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56972929>

<sup>40</sup> La Silla Vacía, “Quien es quien. Guillermo Botero Nieto”, 22 de julio 2021, <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/guillermo-botero-nieto>

Fundación para la educación y el desarrollo (Fedesarrollo), uno de los tanques de pensamiento más importantes en materia económica en Colombia. Participó en juntas directivas de asociaciones bancarias de América Latina, asesoró programas de empresas de telecomunicaciones como también de la ANIF, otro tanque de pensamiento dedicado a los estudios económicos.

Por parte de María Fernanda Suárez, vemos que hubo puerta giratoria recurrente, en el sector público, fue directora de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y también trabajó en Ecopetrol. Ha ejercido en diferentes empresas del sector privado en altos cargos en bancos y fondos pensionales como Porvenir. Además, ha hecho parte de las juntas directivas de ISA e Isagén, XM S.A., FEN -todas estas empresas de energía- Banco Agrario y Cenit. Al dejar su cargo en 2020, pasó a hacer parte de la Junta Directiva de Corficolombiana, una compañía financiera que invierte en negocios de diversa índole, entre estos, energía y gas.

Para Wilson Arias, senador del Polo Democrático Alternativo (PDA) en el periodo 2018-2022 y del Pacto Histórico (2022), la puerta giratoria es la manera en la que las élites económicas en Colombia inciden directamente en el Estado, respecto a esto afirma que:

las agremiaciones grandes tienen la jugada política y son las que ponen ministros. Es muy frecuente encontrar ministros que han pasado de la presidencia de un gremio a ministerios, y no han sido muy exitosos. Botero era representante de FENALCO (...) Ese Villegas de la ANDI, fue ministro de Defensa, salió convertido después en cosas horribles, es decir, este Botero también venía de los gremios de los comerciantes. Nosotros tenemos una especie de sucesión que sale de Corficolombiana que es de Sarmiento Angulo, el más poderoso sector financiero. Y pasan, como se dice, directamente a los comandos de gobierno. Entonces, es muy frecuente y la incidencia es enorme. (Entrevista a Wilson Arias, Bogotá, 13 de Octubre de 2022).

### **2.2.2. Puertas giratorias en Ecuador**

A diferencia del gobierno de Duque, las relaciones entre las cámaras y asociaciones gremiales con el Poder Ejecutivo, son más evidentes en el gobierno de Moreno. Ejemplo de esto, puede verse representado en la ocupación del Ministerio de Economía y Finanzas por Richard Martínez (2018-2020), quien fue presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador, de la Cámara de Industrias y Producción (CIP), y del Comité Empresarial Ecuatoriano, este último, el cargo que desempeñaba antes de ser asignado como ministro. Al salir del ministerio en 2020, Martínez comenzó a desempeñarse como

Vicepresidente de Países en el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>41</sup>. Así, podemos decir que el ex ministro incurrió en puerta giratoria de entrada y de salida, al pasar de la presidencia del CEE al ministerio, y de este, a la vicepresidencia de países del BID.

Para Pabel Muñoz, ex asambleísta del Partido Alianza País (2017-2021), este es uno de los casos más paradigmáticos dentro del fenómeno de puertas giratorias en Ecuador. Según el ex asambleísta, “es el caso más brutal de puertas giratorias (...) fue primero del Comité Empresarial, pasó a ser ministro, y después de la forma más absurda pasó a ser vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (...) Ahí te das cuenta de estos saltos entre el sector gremial, aparentemente despolitizado, dicen ellos, y roles posteriores que son claramente políticos” (Entrevista, Quito, 28 de septiembre de 2022).

A este mismo ministerio ingresó Mauricio Pozo (2020-2021), quien reemplazó a Martínez en su cargo. Su trayectoria va del sector público al sector privado, en el que fue director y presidente de varias empresas privadas en el sector financiero, de valores y de la salud. Trabajó como director de la Cámara de Comercio de Quito y la Bolsa de Valores de Quito, además de hacer parte de la junta directiva de PRODUBANCO<sup>42</sup> durante 9 años. Asimismo, es presidente ejecutivo y fundador de la Compañía Consultora en Macroeconomía y Finanzas Multienlace. En el sector público ejerció funciones en el Banco Central. También fue asesor económico de la Presidencia de la Junta Monetaria, y además fue Ministro de Economía y Finanzas (2003-2004), presidente y director de instituciones públicas como la AGD, el Banco del Estado, Servicio de Rentas Internas. Además, participó en organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Así mismo, se encuentra Pablo Campana Sáenz, ex ministro de Comercio Exterior (2018-2019), quien perteneció a la presidencia del Consorcio Nobis (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, archivo, sf.), uno de los grupos económicos más grandes del país<sup>43</sup> y que aglutina empresas de diferentes sectores como el azucarero. En la misma dirección, se

---

<sup>41</sup> Blogs BID, Richard Martínez Alvarado, acceso 5 de mayo de 2022, <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/author/richardmartinez/>

<sup>42</sup> Es uno de los grupos económicos (financieros) más grandes de Ecuador. Según el último catastro (2021) de Grupos económicos del Servicio de Rentas Internas (SRI), el grupo PRODUBANCO se encuentra en el sexto lugar del ranking de los grupos económicos más grandes del país. Entre los diez primeros se ubican: Banco Pichincha (1), Almacenes Juan Eljuri (2), Corporación La Favorita (3), Banco de Guayaquil (4), Schlumberger del Ecuador (5), PRODUBANCO (6), OCP Ecuador (7), Banco Bolivariano (8), Corporación El Rosado (9) y Banco Internacional (10) (SRI 2022)

<sup>43</sup> De los 302 Grupos económicos que se encuentran registrados en el SRI hasta el 2021, el Consorcio Nobis ocupa el puesto 28 en el ranking de tamaño.

encuentra el perfil del ex Ministro de Agricultura, Xavier Lazo Guerrero (2018-2021), quien antes de entrar al cargo de ministro, era productor y exportador de banano orgánico.

En el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Iván Ontaneda Berrú (2019- 2021, siguió en su cargo en el gobierno de Guillermo Lasso) tiene una larga trayectoria en el sector empresarial de producción y exportación de Cacao y Café. Asimismo, ha sido presidente de asociaciones gremiales y cámaras de la producción, entre estas, la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR), ANECACAO (Asociación Nacional de exportadores e industrial de cacao del Ecuador), CHOCOVISION (SUIZA) y también fue Vicepresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano. Además de ser fundador y CEO de Eco-Kakao, cuyo cargo dejó al entrar al ministerio.

Un caso similar se presenta con Raúl Ledesma Huerta, ex Ministro de Trabajo (2019-2020) y de Ambiente (2017-2019), cuya trayectoria se encuentra en los últimos años en el sector público como secretario en la Gobernación del Guayas, subsecretario Regional de Turismo del Litoral y Galápagos, Asesor Jurídico en la Secretaría General de la Administración Pública, pero que, no obstante, se vincula al sector bananero por su padre quien fue Director Ejecutivo de la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador (AEBE) (Stoessel y Guamán 2022).

**Tabla 2.5. Puertas giratorias en Colombia y Ecuador**

País	Ministerio	Titular	Trayectoria previa	Último cargo ocupado (antes de ser ministro)	Cargo tras salir del ministerio	Puerta giratoria	Tipo de p.g.
Colombia	Ministerio de agricultura	Andrés Valencia Pinzón	Público-privada	Presidente de FENAVI	Director de FOGAFÍN	Sí	De entrada
	Ministerio de transporte	Angela María Orozco	Público-privada	Presidenta de ASOGRAS AS	Consultora Research & opportunities	Sí	De entrada
	Ministerio de relaciones exteriores- Vicepresidencia	Marta Lucía Ramírez	Público-privada	Presidenta de Fundación en Ciudadanía en Acción		No	

	Ministerio de hacienda y crédito público	Alberto Carrasquilla	Público-privada	Socio fundador y gerente de Konfigura Capital SAS	Codirector del Banco de la República	Sí	De entrada/Recurrente
	Ministerio de Defensa	Guillermo Botero Nieto	Privada	Presidente de FENALCO	Embajador de Colombia en Chile	Sí	De entrada
	Ministerio de Vivienda	Jonathan Malagón	Privada	Vicepresidente técnico de ASOBANCARIA	Consultor del Banco Mundial y de CAF Banco de desarrollo de América Latina	Sí	De entrada
	Ministerio de minas y energía	María Fernanda Suárez	Público-privada	Vicepresidenta de Estrategia y Finanzas ECOPETROL	Miembro del consejo de directores Fundación Corona y Corficolombiana	Sí	Recurrente
Ecuador	Ministerio de economía y finanzas	Richard Martínez	Privada	Presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano	Vicepresidente de países del Banco Interamericano de Desarrollo	Sí	De entrada/de salida
		Mauricio Pozo	Público-privada	Presidente Ejecutivo y fundador de Multienlace Ecuador	Presidente Ejecutivo y fundador de Multienlace Ecuador	Sí	Recurrente
	Ministerio de comercio exterior e inversiones	Pablo Campana Sáenz	Privada	Presidente Ejecutivo de Promotora Millenium S.A		Sí	De entrada
	Ministerio de agricultura	Xavier Lazo	Privada	Gerente general	Miembro del Directorio	Sí	De entrada

				CLUZON S.A.	The Global Foodbanking Network		
	Ministerio de Producción , comercio exterior, inversiones y pesca (se fusionaron)	Iván Ontaneda Berrú	Privada	Fundador y CEO de Eco-Kakao	Continuó como ministro del gobierno de Lasso	Sí	De entrada
	Ministerio de trabajo	Raúl Ledesma Huerta	Público-privada		Gobernador de la Provincia del Guayas	No	
	Ministerio de Turismo	Enrique Ponce de León	Privada	Director General de Hoteles Decameron Ecuador S.A	Embajador de Ecuador en México	Sí	De entrada
	Ministerio de Industrias y productividad	Eva García Fabre	Público-privada	Intendenta Nacional del Sector financiero público	Gerencia General del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Biess)	No	

Elaborado por la autora con base en datos públicos.

De acuerdo con los perfiles presentados, evidenciamos que las trayectorias ocupacionales que van de lo público a lo privado y viceversa, hay casos de puerta giratoria recurrente. También hay perfiles -menos en Colombia y más en Ecuador- que pasaron de inmediato del sector privado al sector público, con trayectorias en empresas, gremios y cámaras empresariales, incurriendo en puertas giratorias de entrada

A pesar de esto, no hay una normativa que regule de manera específica las puertas giratorias en ninguno de los dos países. Por un lado, en el caso colombiano, encontramos que el artículo 3 de la Ley 1474 de 2011 o la Ley de Estatuto Anticorrupción, prohibía que ex servidores públicos gestionen intereses privados hasta por dos años después de dejar el cargo. Sin

embargo, este artículo fue derogado<sup>44</sup> en el 2019 y reemplazado por el artículo 56 numeral 4 de la Ley 1952 de 2019<sup>45</sup> o Código general disciplinario, que dicta:

Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de un (1) año después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo al que haya estado vinculado. Esta incompatibilidad será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor público conoció en ejercicio de sus funciones. Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y concreto que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existen sujetos claramente determinados<sup>46</sup>.

También se encuentra el artículo 4 de la Ley 474 de 2011, que inhabilita a ex empleados públicos que hayan tenido cargos directivos a contratar con el Estado durante los dos siguientes años después de dejar el cargo.

En Ecuador por su parte, en el artículo 153 de la constitución se establece que quienes hayan ejercido en ministerios o hayan sido servidores de “nivel jerárquico superior” durante los dos siguientes años cesado su cargo, no deben hacer parte de la dirección o ser representantes legales de personas jurídicas privadas que celebren contratos con el Estado, y tampoco deben hacer parte de instituciones financieras internacionales acreedoras del país (Constitución de la República del Ecuador 2008). Aunque ha habido intentos de regular la puerta giratoria como el proyecto de ley —Ley de lobby- impulsado por la ex asambleísta María Gabriela

---

<sup>44</sup> En el año 2013, fueron demandados los artículos 3 y 4 de esta Ley, pues según el demandante, llegaban a ser inconstitucionales. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional consideró exequibles estos dos artículos pues hacen parte de la regulación a la función pública (Sentencia C-257/13)

<sup>45</sup> Esta ley fue reformada por la Ley 2049 de 2021, no obstante, mantiene algunos artículos de esta.

<sup>46</sup> Función pública, “Ley 1952 de 2019: Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”, acceso 25 de enero de 2023,

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324#265>

Larreategui<sup>47</sup> en el año 2019 o el Proyecto de Ley de Regulación del Lobby y Prevención de Conflictos de Intereses, que fue archivado en el 2022<sup>48</sup>.

Pero, entonces ¿cuál es el problema del paso del sector privado al público y viceversa? Según Castellani (2018), es muy probable que cuando un ministerio o una entidad pública encargada de formular o regular decisiones públicas queda en manos de funcionarios provenientes del sector privado, las demandas del sector de donde proviene sean mayoritariamente recibidas y ejecutadas. Asimismo, asegura que cuando la puerta giratoria es de salida, contactos e información de cómo funciona el Estado en temas específicos, puede entorpecer la acción estatal, y de la misma forma, privilegiar a ciertas empresas o firmas por encima de otras empresas o firmas del sector.

### **2.2.3. Ministros empresarios y legislación**

#### **Los ministros de Hacienda y Crédito Público de Duque**

Para el caso colombiano la incidencia del empresariado del sector productivo en el ejecutivo es menos perceptible que en Ecuador. Es decir, aunque hubo representación directa de aquel sector en los altos cargos, al momento de formulación de las leyes parecía tener menor incidencia. La Ley de crecimiento económico y el Proyecto de ley de solidaridad sostenible, salieron del ministerio de hacienda y Crédito Público que dirigía Alberto Carrasquilla. Carrasquilla transitó entre el sector público y privado, y fue denunciado por favorecer a empresas privadas –incluso a la suya– durante su paso en el gobierno de Álvaro Uribe (2003-2007)<sup>49</sup>.

Ahora bien, respecto a la influencia que pudo tener la élite empresarial en el ministro y directamente en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, es muy poco lo que se puede decir, por ejemplo, la reforma contemplaba bajar la retención en la fuente del 5% al 0% para quienes negociaban títulos financieros y también aumentar el umbral de contribuyentes a partir del impuesto a la renta, dos temas que la ANIF proponía para aumentar la recaudación

---

<sup>47</sup>Páez Bimos, Pedro Martín, “Propuesta de regulación del lobby y puerta giratoria en Ecuador”, Legal Today, 23 de octubre de 2019 <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-internacional/internacional/propuesta-de-regulacion-del-lobby-y-puerta-giratoria-en-ecuador-2019-10-23/>

<sup>48</sup>Asamblea Nacional del Ecuador, “Proyecto de Ley de Regulación de Lobby y Prevención de Conflictos de Intereses fue archivado”, acceso 15 de noviembre de 2022, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/78536-proyecto-de-ley-de-regulacion-del-lobby-y-prevencion-de>

<sup>49</sup>Oscar A. Alfonso R, “¿Qué pasó con los “bonos Carrasquilla”, Razón Pública, 13 de enero de 2020 <https://razonpublica.com/paso-los-bonos-carrasquilla/>

tributaria sin afectar al empresariado del sector financiero (ANIF 2021), que como ya hemos mencionado, es un centro de estudios financieros del Grupo Aval, en el que se encuentran bancos pero también fondos privados de pensiones. A propósito de lo anterior, el senador Arias afirma que el beneficio del proyecto de reforma iba hacia el sector financiero, pues el Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, representaba sus intereses. En sus propios términos afirmaba que Carrasquilla y el proyecto de ley:

representa los intereses del bloque de poder en su conjunto, pero el bloque de poder tiene contradicciones internas y equilibrios y desequilibrios, y en todo esto pues el sector predominante (...) aquí yo creo que es una forma donde predomina el sector financiero, desde luego. La conjunción en Colombia es un poquito extraña, porque los terratenientes tienen gran poder (...) Si dentro del capitalismo es evidente que hay una pugna eterna, una tensión eterna, una conflictividad eterna entre la renta terrateniente versus el ingreso industrial (...) pero en Colombia es así. Yo creo que Carrasquilla representa eso. Es decir, en Colombia el poder mayor, es, desde luego, el del sector financiero y Carrasquilla es un representante (Entrevista a Wilson Arias, Bogotá, 13 de octubre de 2022).

Por otra parte, el siguiente ministro de Hacienda y Crédito público, José Manuel Restrepo, se mostró más conciliador ante los diferentes sectores, asistiendo a diferentes foros de empresarios, pero también interactuando con movimientos sociales, estudiantiles y el sector sindical, en un intento por mantener la gobernabilidad.

### **Ecuador: el gobierno de los empresarios**

En Ecuador, sin duda, la posesión de Richard Martínez en el gobierno de Moreno fue crucial para terminar de consolidar la relación con el empresariado, sobre todo, de quienes pertenecían al sector productivo. Decimos “terminar”, porque desde que Lenín Moreno asumió su cargo, empezó a dar apertura al empresariado dentro del gobierno. Ejemplo de lo anterior, es la iniciativa del “Diálogo nacional” en junio del 2017<sup>50</sup>, en el que se dio paso a la creación del Consejo Consultivo Productivo y Tributario como órgano de interlocución entre el gobierno y el sector privado. En un principio este consejo estuvo compuesto por 6 representantes del sector privado<sup>51</sup> -entre los que se encontraba Richard Martínez como presidente del CEE- y 6 representantes del gobierno, ministros y el representante del Servicio

---

<sup>50</sup> Jorge Gonzales, “Lenín Moreno presentó su Diálogo Nacional en Guayaquil”, El Comercio, 20 de junio de 2017 <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/inauguracion-leninmoreno-dialogo-nacional-guayaquil.html>

<sup>51</sup> Carolina Enríquez, “El Ejecutivo conformó el Consejo Consultivo Productivo y Tributario, que opera desde hoy”, El Comercio, 22 de Junio de 2017 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/leninmoreno-conformo-consejoproductivo-empresarios-inversiones.html>

de Rentas Internas (SRI). En mayo del 2018, Martínez reemplazó a María Elsa Viteri, quien ocupó el cargo de ministra durante dos meses. Al tomar este puesto, el discurso de Martínez abogaba por una reducción gradual del tamaño del Estado, a través de un reajuste de gastos y políticas de austeridad.

A propósito de la designación de Martínez como Ministro de economía, el asambleísta Mauricio Zambrano afirma:

En ese entonces pues quien representaba a las cámaras a estas élites económicas, quien luego pasa a ser Ministro de Finanzas y pues avaló en parte el proyecto que entrega el ejecutivo (...) pasó a ser el ministro de Lenín Moreno, pero sabemos que quien lo coloca es el actual presidente Guillermo Lasso (Entrevista a Mauricio Zambrano, asambleísta por la circunscripción de América Latina, el Caribe y África, Quito, 9 de septiembre de 2022)

Así mismo, en la Memoria histórica del CEE se expresa el triunfo del empresariado con la Ley de fomento productivo:

el nombramiento (...) del Econ. Martínez significó un giro de 180 grados en el enfoque del proyecto [económico] que recogió a la postre una serie de estímulos a la inversión privada, tal como lo venían sugiriendo los gremios empresariales. En agosto fue aprobada finalmente la denominada Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, que otorga importantes incentivos tributarios, en especial de exoneración del impuesto a la renta a nuevas inversiones, incluyendo a las empresas establecidas, bajo la condición de generar empleo neto (Comité Empresarial Ecuatoriano 2021, 83)

Así, esta ley pasó a ser el primer logro del CEE con Martínez como Ministro de Economía y Finanzas. Sin embargo, no fue el único. A pesar de que los acercamientos entre el gobierno<sup>52</sup> y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se dieron a unos meses de que Moreno hubiera tomado posesión de su cargo -cuando se dio la visita del exministro de economía Carlos de la Torre a Washington- el restablecimiento de las relaciones se hizo explícito<sup>53</sup> en marzo del 2019, cuando se anunció un acuerdo de crédito por US \$4.200 millones que serían

---

<sup>52</sup> Durante el gobierno de Rafael Correa, las relaciones con los organismos multilaterales como el FMI y el BM fueron casi nulas -tanto así que este último fue expulsado en el año 2007- con la excepción de que en el año 2016 se retomaron relaciones con el FMI adquiriendo una asistencia financiera a partir del mecanismo de rapid financing instrument (Arias y Chiriboga 2020).

<sup>53</sup> En septiembre del 2018, el ministro negaba que hubiera algún acercamiento formal al FMI, pese a que un medio británico había publicado información sobre un posible acuerdo. Redacción El Universo, "Ministro Richard Martínez niega acuerdo entre Ecuador y FMI, por el momento", El Universo, 19 de septiembre 2018 <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/19/nota/6960617/ministro-richard-martinez-niega-acuerdo-ecuador-fmi-momento/>

desembolsados en tres años. De este proceso estuvo a cargo Martínez y con el cierre de este, terminó su paso por el gobierno. Con la firma de este acuerdo, se adquirieron una serie de compromisos que se evidencian en una carta de intención enviada por el gobierno.

Otro de los ministros que contribuyó a las demandas de sectores empresariales es el ex Ministro de Trabajo Raúl Ledesma, quien a pesar de tener una trayectoria vinculada en mayor medida al sector público, se vio involucrado al satisfacer los intereses del sector productivo y particularmente del bananero, del que su padre, Eduardo Ledesma hacía parte. Al respecto, Stoessel y Guamán (2022, 228) afirman que:

El ministro, haciendo un uso desviado del artículo 23.1 del Código de Trabajo, comenzó a utilizar la figura del Acuerdo Ministerial para ir configurando un nuevo modelo de relaciones de trabajo, en un principio sector por sector y posteriormente de manera generalizada. Las reformas acometidas a través de estos acuerdos se orientaron a permitir una protección absoluta de los intereses de la empresa, por dos vías fundamentales: la primera, a través de la reducción de la inspección de trabajo; la segunda, mediante la generalización de la contratación temporal y la flexibilización de la jornada laboral, lo cual muestra la desprotección y la merma de derechos laborales a las que estuvieron abocadas estas reformas.

El ministro Ledesma dejó su cargo en enero del 2019, para ocupar el puesto de gobernador de la provincia del Guayas<sup>54</sup>. Las reformas realizadas desde el Ministerio fueron el prelude de lo que luego vendría con la Ley de Apoyo Humanitario, presentada por Moreno en plena pandemia, aprobada en junio 2020.

---

<sup>54</sup>Ministerio de Gobierno, “Raúl Ledesma Huerta, es posesionado como Gobernador de la provincia del Guayas”, acceso el 5 de abril de 2022, <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/raul-ledesma-huerta-es-posesionado-como-gobernador-de-la-provincia-del-guayas/>

### **Capítulo 3. ¿Para quién se legisla en Colombia y Ecuador?**

El capítulo dos desarrolló una radiografía ministerial que nos mostró de qué manera se relacionan las élites económicas y las élites políticas a nivel del poder ejecutivo. Además, se enfatizó en el problema de las puertas giratorias en los gobiernos de Moreno y Duque. Sin embargo, como se comentó en un principio, esto, por sí solo, no da cuenta de la incidencia que tuvo el empresariado en el Estado, sino que más bien nos da una idea de cómo se configura esta relación. Este capítulo aborda algunos de los momentos en los que se observa la incidencia directa de los representantes de las élites económicas en el poder legislativo. Para este análisis se toman como casos la de Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal y la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19, en el caso ecuatoriano, y, en el colombiano, el Proyecto de Ley 594 – 2022C Ley de Solidaridad Sostenible y la Ley de Inversión Social o Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021.

De acuerdo con lo anterior, este capítulo se organiza en tres apartados. En el primero, se realiza una descripción detallada de las leyes mencionadas y las reacciones de distintos gremios y cámaras frente a estas en Colombia. En el segundo apartado, se realiza la misma descripción para el caso ecuatoriano. En el tercero, se expone la influencia del empresariado en el órgano legislativo, en el caso de Colombia, en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, y en Ecuador en la Asamblea Nacional. Por último, se aborda el problema del lobby en los dos países.

#### **3.1. Legislación en Colombia**

Durante el gobierno de Iván Duque se llevaron a cabo 3 reformas tributarias. La primera, fue la Ley 1943 de 2018 o también llamada Ley de Financiamiento<sup>55</sup>, ampliamente respaldada por el sector empresarial<sup>56</sup>, duramente criticada incluso por sectores de la élite política tradicional<sup>57</sup> y que más tarde fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional luego de

---

<sup>55</sup>Carlos Gustavo Rodríguez Salcedo, Laura Lucía Becerra Elejalde, “Cámara aprobó Ley de Crecimiento y el proyecto pasará a sanción presidencial”, La República, 20 de diciembre de 2019 <https://www.larepublica.co/economia/desde-la-madriguera-la-camara-continua-votacion-de-la-reforma-tributaria-2946518>

<sup>56</sup>“La aprobación de la Ley de Crecimiento es un mensaje positivo para la economía del país”, 23 de diciembre de 2019, <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/15654-la-aprobacion-de-la-ley-de-crecimiento>

<sup>57</sup>El Tiempo, “Vargas Lleras se estrena como abogado al demandar reforma de Duque”, 27 de marzo de 2019, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/vargas-lleras-se-reestrena-como-abogado-al-demandar-reforma-de-duque-342504>

ser demandada por vicios de procedimiento<sup>58</sup>. La vigencia de esta ley quedó propuesta hasta enero del 2020, por lo que, en octubre de 2019, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se presentó al Congreso la Ley de Crecimiento Económico o Ley 2010 de 2019. El proyecto proponía una reforma tributaria que fue fuertemente apoyada por los sectores económicos dominantes del país y rechazada por las clases populares.

A pesar de la creación de esta ley, en abril de 2021, el presidente de la República junto al mismo ministerio, anunciaban el proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, como una solución para solventar los efectos económicos negativos que había dejado más de un año de pandemia. Sin embargo, este proyecto no alcanzó a pasar a primer debate, pues desde diversos sectores –sobre todo, desde los populares- fue fuertemente condenada y llevó al estallido social del 2021. Al ser rechazado este proyecto de ley, a finales del mismo año es propuesta y aceptada la Ley de Inversión social, que, aunque mantenía algunos de los artículos del proyecto de solidaridad sostenible, eliminó los que causaron más resquemor en los sectores populares. La anterior, es de una de las razones por las que se toma como referente este proceso de reformas tributarias, además de ser un tema que pone en evidencia las apuestas, pero también las tensiones y disputas de los distintos sectores que integran el empresariado y las élites económicas en general.

### **3.1.1. Proyecto de Ley 594 – 2022C Ley de Solidaridad Sostenible**

Para hacer una presentación corta de este proyecto de ley, recurrimos a la exposición de motivos radicada por el ministro Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda y Crédito Público de ese entonces. En este documento presentan la preocupación por los recursos que fueron destinados desde el Estado para sostener la crisis generada por la pandemia del Covid-19, los subsidios a la población más vulnerable, los programas de protección a pequeñas y medianas empresas (programa de Ingreso Solidario y el Programa de Apoyo al Empleo formal -PAEF-) y todo el gasto relacionado a la pandemia. Así, el objetivo principal de la reforma tributaria, era recuperar el gasto, por un lado, y mantener los subsidios, por el otro.

Este proyecto, que salía del ejecutivo con mensaje de urgencia<sup>59</sup> y fue firmado por el ministro y el presidente de la República (radicado el 15 de abril del año 2021), traía consigo una serie de demandas que iban más allá de recuperar el dinero de los subsidios e incidía de manera

---

<sup>58</sup> Redacción Portafolio, “Corte Constitucional tumba ley de financiamiento del gobierno Duque”, Portafolio, 16 de octubre de 2019, <https://www.portafolio.co/economia/corte-constitucional-tumba-ley-de-financiamiento-del-gobierno-duque-534626>

<sup>59</sup> <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-04/Mensaje%20de%20Urgencia%20-%20PL%20SS.pdf>

negativa en las clases populares y favorecía de cierta manera los intereses de sectores como la banca. De manera resumida, este proyecto planteaba:

- Eliminar alimentos de la categoría de bienes exentos a excluidos de IVA, lo que implicaba que el IVA de los insumos en la producción no pudiera ser descontado por el productor, y dicho sobrecosto se trasladaba al precio del bien final, que debía asumir el consumidor (artículos 35, 36 y 37)
- Ampliar la base tributaria a través de la reducción del umbral del pago del Impuesto de Renta a personas naturales: pagarían quienes ganaran más de 2 SMLV en 2022 (\$2,4 millones de pesos mensuales, en dólares menos de 550USD), que es una parte de lo que se considera la clase media del país, debido a su nivel de ingreso. Y, para el 2023 quienes ganaran más 1.5 SMLV (\$1,6 millones de pesos mensuales, casi 350USD), el 24% de población ocupada en el 2021, según el DANE (2021).
- Bajar la retención en la fuente del 5% al 0% a quienes negocian con títulos financieros públicos y privados. Los dueños de estos títulos son banqueros y dueños de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías de Colombia) y fondos de inversión.
- Desmontar impuestos a los más ricos, pues subía el umbral del impuesto a los dividendos: los accionistas que ganan dividendos por más de \$10 millones de pesos hoy pagan tarifa del 10%, con esa reforma quedaban pagando tarifa del 0% por recibir hasta \$29 millones.
- Pretendía una precarización laboral para jóvenes, mujeres y adultos mayores, pues proponía que no tuvieran que ser afiliados a cajas de compensación, privándolos de subsidios familiares y beneficios.
- Mantenía los beneficios tributarios a los grandes capitales que habían incidido en las reformas tributarias del 2018-2019 (Proyecto de Ley de Inversión social 2021)

Estos son algunos de los factores que causaron más revuelo y por los que el proyecto de reforma es retirado el 4 de mayo del 2021<sup>60</sup>. Frente a esta propuesta normativa, algunos gremios como el Consejo Gremial Nacional pedían que se diera trámite rápidamente a la reforma y apoyaban la iniciativa del ejecutivo, solicitando la pronta discusión en el Congreso sobre las alternativas de recaudación de la tributaria:

---

<sup>60</sup> Redacción BBC “Reforma tributaria en Colombia: renuncia el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla luego de las masivas protestas y el retiro de la reforma”, BBC News, 3 de mayo, 2021 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56972929>

El Consejo Gremial Nacional continuará en este diálogo, en beneficio del país, conscientes de la necesidad de atender a la población más vulnerable y en condiciones de pobreza, pero también procurando la reactivación del sector productivo y la generación del empleo de los colombianos. Por ello, insiste en la necesidad de iniciar la discusión del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible evaluando los ajustes propuestos desde ya por los diferentes actores a nivel nacional. (CGN 2021)

A pesar de lo anterior, otros gremios del sector productivo se oponían a ciertos artículos que incluían alzas que iban a afectar no sólo al consumidor, sino a algunos productos de primera necesidad y, por tanto, también a productores. Los gremios del sector del agro (Fenavi, Porkcolombia, Fedearroz, Asoleche y la SAC), algunos de los cuales hacen parte del CGN, también se oponían al proyecto tributario, pues encarecería los costos de la canasta familiar en un 5% y 10%, y, con ello, la informalidad del campo y pondría en posición de desventaja los productos colombianos sobre los importados<sup>61</sup>. De la misma manera, el gremio de comerciantes (FENALCO) estaba en total desacuerdo con esta, pues por un lado, consideraban que se presentaba en un momento inadecuado –pandemia–y, por otro lado, confiaban que el ajuste propuesto por la reforma incluyera más al Estado, con austeridad del gasto y reducción del tamaño de este<sup>62</sup>.

Por su parte, el sector financiero y sus centros de pensamiento eran quienes le daban el espaldarazo -con algunos reparos-. La ANIF<sup>63</sup> coincidía con lo que se planteaba desde el gobierno en el proyecto de ley, aseguraban que esta reforma iba por un buen camino si se quería compensar el dinero destinado a los programas sociales – Ingreso Solidario y PAEF- además afirmaban que era una reforma obligatoria y esencial para el robustecimiento de las finanzas públicas (ANIF 2021). En la misma dirección, el presidente de ASOBANCARIA, Hernando José Gómez, también se pronunciaba frente a la reforma, planteando que esta era una reforma necesaria, pero ambiciosa, por lo cual necesitaba ajustarse<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Redacción Forbes, “Gremios no respaldan reforma tributaria y advierte que alimentos subirán de precio”, Forbes, 16 de abril de 2021 <https://forbes.co/2021/04/16/actualidad/gremios-no-respaldan-reforma-tributaria-y-advierten-que-alimentos-subiran-de-precio>

<sup>62</sup> Redacción Semana, “Fenalco insiste en que no es el momento para tramitar una reforma tributaria” Semana, 16 de abril de 2021 “<https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/fenalco-insiste-en-que-no-es-el-momento-para-tramitar-una-reforma-tributaria/202119/>

<sup>63</sup> La ANIF es un centro de estudios económicos de carácter privado, cuya financiación viene del Grupo AVAL, uno de los Grupos Económicos más grandes Colombia.

<sup>64</sup> Hernando José Gómez, “Una reforma necesaria que debe calibrarse”, Portafolio, acceso 18 de diciembre de 2022 <https://www.portafolio.co/opinion/hernando-jose-gomez/una-reforma-necesaria-que-debe-calibrarse-hernando-jose-gomez-restrepo-551454>

De acuerdo con lo anterior, lo que se puede evidenciar es que el proyecto de ley no beneficiaba al sector productivo, pero sí al sector bancario y financiero, pues además de que no proponía cargas tributarias para este, tenían a su representante en Hacienda, lo que no pasaba con los gremios productivos y del agro.

### **3.1.2. Ley de Inversión Social o Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021**

Con el archivo del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible y tras una serie de foros que se dieron con diferentes actores, y entre las comisiones III y IV del Congreso de la República - que son las que se ocupan de temas tributarios-, el 20 de Julio de 2021, se radica el Proyecto 027/2021 en Cámara de representantes y el 046/2021 en el Senado: “Por medio del cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”. Según el nuevo ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo, este proyecto conservaba el carácter del anterior, mantener los programas sociales y reactivar la economía, pero esta vez, sin afectar a las clases medias ni a los gremios de la producción, plantea así “atender a los más vulnerables, no afectar a la clase media, austeridad en el gasto público lucha contra la evasión fiscal, mantener rentas permanentes y la sostenibilidad de las finanzas públicas” (Minhacienda 2021, 1).

En términos generales, la ley contenía como medidas principales, mantener el programa de ingreso solidario, ampliar el PAEF, incentivos para empresas que creasen nuevos empleos, mantener los días sin IVA, exención de la renta para empresas que hicieran parte de la economía naranja, subsidios para empresas afectadas por el paro, y, tomado de las propuestas del movimiento estudiantil, la continuación del programa de Matrícula Cero para estudiantes de universidades públicas, estratos 1, 2, y 3.

En materia tributaria, se planteó el aumento del impuesto de renta del 30% al 35% para personas jurídicas a partir del año 2022. Se derogó para el año gravable 2022 y siguientes la posibilidad de tomar como descuento el 100% del impuesto de industria y comercio; se restableció la Regla Fiscal; se volvió a incluir un impuesto de normalización tributaria para el año 2022 a una tarifa del 17% y se modificó el régimen simple de tributación en el sentido de ampliar el tope máximo de ingresos para ingresar a este régimen a 100.000 UVT (Ley 2155 de 2021).

Esta Ley fue apoyada de manera más contundente por los sectores económicos dominantes, y, aunque tuvo algunos reparos por otros actores, como la oposición en el Congreso, finalmente pasó. Para el senador Wilson Arias, esto se dio producto de la explosión social, pues de

alguna manera detenía algunas de las reformas que contenía el anterior proyecto y contra las que los sectores populares se levantaron. Además, afirma que hubo un “miedo” de los empresarios ante otro estallido. Ejemplo de lo anterior, son las declaraciones de Julián Domínguez, presidente Confecámaras y el Consejo Gremial Nacional, para un medio nacional frente al Paro de mayo del 2021<sup>65</sup> y la intervención del dirigente de la ANDI, Bruce Mac Master, en la presentación del Proyecto de Inversión social, quien respalda la reforma y destaca el papel del empresariado en esta:

Podemos apoyar la Reforma Tributaria, podemos apoyar la necesidad que existe desde el punto de vista fiscal, con un esfuerzo y desarrollamos algunas alternativas, y pueden ser que sean esas alternativas o pueden ser que sean otras -ya veremos que estará en el texto que eventualmente sea presentado al Congreso-. Pero lo que sí nos atrevimos a hacer, fue decir: nosotros el sector empresarial vamos a hacer un esfuerzo y estamos dispuestos a hacerlo para que Colombia mantenga la estabilidad fiscal y para que Colombia mantenga la sostenibilidad social, que es quizá más importante, no sólo para atender ese esfuerzo tan grande que hizo el Estado para poder atender temas como el PAEF o temas como el Ingreso Solidario o como el fortalecimiento de la atención a la tercera edad, al adulto mayor, sino también para poder atender las nuevas necesidades que se presentan de aquí en adelante. En ese orden de ideas, con gran satisfacción sabemos que esta oferta ha sido tenida en cuenta, con gran satisfacción sabemos que esa oferta está en este momento siendo tomada como base de la solución para lo que se puede producir de aquí en adelante y debo decir que el sector empresarial va a hacer el esfuerzo, y lo va a hacer con un espíritu patriótico, solidario importante y desarrollado, pero sobre todo muy sentido muy de corazón...<sup>66</sup>

Así mismo, en uno de los foros realizados por el Ministerio de Hacienda para la discusión del Proyecto de Inversión Social con Financiación Sostenible, el Consejo Nacional Gremial, en cabeza Julián Domínguez indicó:

En materia de ingresos para darle alcance a esta situación de tanta dificultad, lo que hemos planteado desde el Consejo Gremial Nacional, los 29 gremios que lo integramos, es una propuesta muy parecida a la que ha hecho la ANDI, que ha dicho don Francisco Maltés (presidente de la CUT) que le parece que puede ser indicado es: aplazar algunos descuentos del sector empresarial, morigerar efectos prontos en el ICA, mejorar la progresividad en renta en personas jurídicas, siempre pensando en la necesidad que los pequeños negocios tengan

---

<sup>65</sup>Confecámaras. “Entrevista Julián Domínguez, Pdte de Confecámaras y El Consejo Gremial Nacional, En: Noticias Caracol,” Mayo 7, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=KREP-93sLJ4>.

<sup>66</sup> ANDI Colombia. “Intervención de Bruce Mac Master En La Presentación Del Proyecto de Inversión Social,” Julio 13, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=mLG6HB55EGE>.

una tarifa diferencial, como lo ha explicado la presidente de Acopi (Rosmery Quintero) y nada que tenga que ver con otros tipos de tributos sean parte en esta situación de emergencia (MinHacienda 2021)<sup>67</sup>.

De igual manera, el gremio de comerciantes Fenalco<sup>68</sup>, Fenalco Bolívar<sup>69</sup>, Camacol<sup>70</sup> (gremio de constructores), presentaron su apoyo a la reforma con algunas observaciones, como en el caso de Fenalco al impuesto a las bebidas azucaradas, que finalmente no fue incluido -este es uno de los temas más controversiales en los proyectos de reforma tributaria-<sup>71</sup>. Por otro lado, gremios como la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), presentaban su preocupación frente a la tarifa de renta, pues esta quedaría igual para todas las empresas a partir del 2022<sup>72</sup>. En la misma dirección, se manifestaba el gremio gastronómico (Acodres), preocupado por el regreso del imptoconsumo (Impuesto al consumo) del 8% y el IVA del 19%<sup>73</sup>, estos habían sido retirados como alivios por los efectos económicos generados por la pandemia.

---

<sup>67</sup>[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-164465%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-164465%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>68</sup> Redacción Semana, “Fenalco rechazó propuesta de la FND de crear impuestos a las bebidas azucaradas”, Semana, 31 de agosto de 2021, <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/fenalco-rechazo-propuesta-de-la-fnd-de-crear-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas/202145/>

<sup>69</sup> Aprobación de la ley de inversión social (Reforma Tributaria) una muy buena señal para la comunidad financiera internacional, acceso 6 de enero de 2023, <https://www.fenalcobolivar.com/representacion-gremial/aprobacion-de-la-ley-de-inversion-social-reforma-tributaria-una-muy-buena>,

<sup>70</sup> Redacción Noticias ya, “El empleo directo en el sector de la construcción ha crecido en un 69%”, Noticias ya, 30 de agosto de 2021 <https://www.joseivanaguilar.com/2021/08/30/el-empleo-directo-en-el-sector-de-la-construccion-ha-crecido-en-un-69/>

<sup>71</sup> Una de las fuentes consultadas, afirma que: “En la primera ley de financiamiento estaba el tema de los impuestos a las bebidas azucaradas y de los impuestos a las bebidas alcohólicas. Esos impuestos son los que más se discuten y los que siempre terminan cayendo. O sea, de los impuestos que nosotros decimos no van a salir, no van a prosperar, el más común de todos, bebidas azucaradas, y en ese momento la ley de financiamiento incluyó un impuesto adicional a las bebidas alcohólicas (...) Ya la última semana que nosotros estábamos a punto de votar, a todos y cada uno de los congresistas -eso me acuerdo tanto que lo anunció Aida Avedía en una sesión- le llegó a cada uno una caja especial, muy bonita, de las ediciones especiales de cervezas, (...) y nos decía, bueno, aquí cómo se mueven los intereses. En el tema de las gaseosas es muy común ver acá a Postobon, Coca-Cola, a las grandes empresas(...)”(entrevista a trabajadora del Congreso de la República, Bogotá, fecha)

<sup>72</sup> Redacción Portafolio, “Los puntos que generan polémica en la nueva reforma tributaria”, Portafolio, 8 de septiembre de 2021 <https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/los-puntos-que-generan-polemica-en-la-nueva-reforma-tributaria-556024>

<sup>73</sup> Lizeth García Bejarano, “Restaurantes le piden al gobierno mantener auxilios recibidos durante la pandemia”, RCN Radio, 5 de septiembre de 2021 <https://www.rcnradio.com/economia/restaurantes-le-piden-al-gobierno-mantener-auxilios-recibidos-durante-la-pandemia>

### **3.2. Moreno y sus reformas**

En el gobierno de Moreno hubo algunas leyes que, aunque no se plantearon como reformas tributarias, contenían artículos relacionados con impuestos de diferente índole: impuesto a la renta (IR), impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a consumos especiales (ICE), a la creación del impuesto a la salida de divisas (ISD), entre otros. (Grupo Faro 2021). Para el ex asambleísta Pabel Muñoz, desde que fue sancionado el Código de la Producción, Comercio e Inversiones en el 2010, el empresariado ha venido exigiendo incentivos y alivios tributarios:

Desde el Código de la Producción hasta el día de hoy, si es que hay nueve u once leyes que tienen nombres distintos, pero en esencia son lo mismo, tienen este patrón. Buscan crear incentivos o generar incentivos para el sector privado (...) Incentivos entendidos como directamente alivios, o más bien dicho, directamente transferencias monetarias al sector financiero, pero lo que es más común es renuncias fiscales del Estado en favor de los sectores productivos (...) exoneración del impuesto a la renta, exoneración del pago del IVA porque han hecho tal inversión, digamos una política arancelaria cero para determinados sectores, el perdón tributario. Entonces, sea por perdón tributario o sea por incentivos, los sectores económicos siempre han buscado esto de parte del Estado (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 28 de septiembre de 2022)

Estas dos reformas, la Ley de Fomento Productivo (2018) y la Ley de Apoyo Humanitario (2020), causaron impacto por los evidentes beneficios al empresariado del sector industrial y de la producción, y, asimismo, por las medidas que afectaban de manera negativa a los trabajadores, en el caso de la reforma laboral.

#### **3.2.1. Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal**

Con calidad de urgente, el 24 de Mayo del 2018, se radicó en la Asamblea Nacional del Ecuador la “Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal”, también conocida como “Trole 3”. Este proyecto de ley fue presentado por el Presidente de la República Lenín Moreno y respaldado por el Ministro de Finanzas Richard Martínez, quien recién entraba a formar parte del gabinete de Moreno.

Según lo planteado en el documento publicado el 21 de Agosto del 2021, los objetivos principales de la ley fueron “dinamizar la economía, fomentar la inversión y el empleo, así como la sostenibilidad fiscal de largo plazo, a través de un ajuste en el marco jurídico que rige la actividad económica, financiera y productiva en el país, a fin de garantizar la certidumbre y

seguridad jurídica, como mecanismo para propiciar la generación de inversiones, empleo e incremento de la competitividad del sector productivo del país” (Ley de fomento productivo 2018).

Para cumplir con tales objetivos, los aspectos más importantes que contenía fueron los beneficios otorgados a las empresas que tuvieran deudas tributarias con la condonación de intereses y multas, la creación de incentivos para la atracción de inversiones y generación de empleo, exoneración de Impuesto a la Renta y su anticipo para sociedades actuales y nuevas, a exportadores y sector turismo, la deducción adicional de gastos de promoción comercial, devolución del ISD para exportadores habituales en la importación de materias primas, insumos y bienes de capital, la devolución de IVA en la exportación de servicios, exoneración de Impuesto a la Renta para emprendimientos de turismo comunitario y/o asociativos de pymes<sup>74</sup>.

Algunas de estas demandas habían estado presentes en las últimas peticiones del empresariado, sobre todo, del Comité Empresarial Ecuatoriano, que, en marzo del mismo año, había solicitado un diálogo para discutir el plan económico del gobierno y también había enviado propuestas para este:

definir un nuevo modelo de desarrollo (...) recuperar un ritmo de crecimiento económico sostenido. La solución del sector es que la actividad privada recupere protagonismo, con menos costos de producción, alivio de la carga tributaria (eliminación del ISD) y modernización de las modalidades de trabajo; (...)trabajo coordinado para que la política productiva no quede relegada a las decisiones fiscales o ideológicas (...) renovación del Gabinete con “personas con trayectoria, que promuevan acuerdos y que entreguen resultados medibles”(…) aliviar la caja fiscal en 9 000 millones en los próximos cuatro años, principalmente a través de un ajuste gradual del gasto público; (...)corregir el crecimiento continuo de la deuda pública; y, (...)construcción de un país más competitivo, a través de la suscripción de un acuerdo con EE.UU. y con la adhesión a la Alianza del Pacífico<sup>75</sup>.

Aprobada la ley, diversos sectores expresaron su opinión frente a las reformas que tenía la ley, entre estos, el nuevo presidente del CEE, Patricio Alarcón, quien reemplazó a Richard Martínez. Alarcón planteó que estas medidas no eran suficientes para mejorar la economía del

---

<sup>74</sup> SRI, Ley de fomento productivo. <https://www.sri.gob.ec/ley-organica-fomento-productivo>, acceso 15 de noviembre, 2022

<sup>75</sup>Diana Serrano, “Empresarios piden postergación del anuncio del plan económico”, El Comercio, 7 de marzo, 2018 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/empresarios-postergacion-anuncio-planeconomico-leninmoreno.html>

país, insistió en la reducción de impuestos para hacer más competitivo al sector privado. Asimismo, Caterina Acosta de la Cámara de Industrias de Guayaquil, consideró que las políticas iban por buen camino, sin embargo, el exceso de tramitología hace que sea difícil flexibilizar el mercado<sup>76</sup>. De otro lado, Pablo Arosemena<sup>77</sup>, quien en ese momento era presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, apuntaba que los beneficios de la ley en materia tributaria, sólo se dirigían a algunos sectores –como el sector minero- y no a todos los que los necesitaban<sup>78</sup>.

Con la implementación de la ley y la condonación de las deudas a diversos sectores, los Grandes Grupos Económicos fueron de los más beneficiados, según Esteban Melo<sup>79</sup> “se terminaron perdonando más o menos 4 mil millones a los 50 grandes grupos económicos del país” (Entrevista, Quito, 19 de Septiembre de 2022). De otro lado, Pabel Muñoz, afirma que “los beneficios tributarios e incentivos se han mantenido por años y que no siempre son usados por el sector privado, sino que, en una lógica de acumulación de incentivos, siguen exigiendo cada vez más” (Entrevista, Quito, 28 de Septiembre de 2022).

### **3.2.2. Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19**

También conocida como “Ley de Apoyo Humanitario”, fue publicada en medio de la contingencia sanitaria que generó el Covid-19 en junio del 2020. Esta normativa fue presentada desde la presidencia de la República el 16 de abril de 2020 a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. Es una legislación daba respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Dentro de sus objetivos planteaba brindar medidas de apoyo y contención a la ciudadanía y el empresariado, así como regular el ámbito laboral.

En términos generales, la ley proponía financiar programas de apoyo a sectores vulnerables en educación, servicios básicos, salud y educación, la reducción a las contribuciones patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la suspensión temporal de pagos de intereses y capital de créditos para personas naturales y micro, pequeñas y medianas empresas

---

<sup>76</sup>Redacción El Comercio, “Finanzas pide invertir con “muchísima fortaleza”, 4 de octubre, 2018  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/finanzas-inversion-economia-negocios-ministerio.html>

<sup>77</sup> El 5 de Julio de 2022 fue nombrado Ministro de Economía y Finanzas del gobierno de Guillermo de Lasso. Aunque este periodo no entra en la investigación, es muestra de la continuidad de las cámaras en los gobiernos ecuatorianos, y cuál es el patrón de relacionamiento entre las élites económicas y el Estado.

<sup>78</sup>Redacción El Comercio, “52 convenios firmados con la Ley de Fomento Productivo”, 22 de agosto, 2019  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/convenios-ley-fomento-productivo-inversion.html>

<sup>79</sup> Ex asambleísta ecuatoriano de la Circunscripción de Europa, Asia y Oceanía del Movimiento Alianza País.

(MIPYMES). En lo laboral, establecía que bajo un acuerdo de trabajador y empleador se podrían modificar las condiciones económicas de esta relación y la modificación de los contratos a tiempo definido, demarcando diferentes tipos de jornadas con el ánimo de preservar empleos. Estas últimas fueron las medidas que mayor tensión causaron en los sectores de obreros, pues en vez de mantener los empleos, tercerizaba, permitía la explotación y reducía los ingresos de los trabajadores<sup>80</sup>.

Sin embargo, esta ley no sólo conmocionó al sector de los trabajadores, sino que también fue demandada por el empresariado organizado. Diversas organizaciones como el Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y la CCI entablaron demandas de inconstitucionalidad al artículo 6, por la causal de despidos por fuerza mayor “Con su alcance reformativo va a perjudicar a muchísimas empresas, principalmente pequeñas y medianas, que se ven impedidas de encontrar un medio jurídico y lícito para sobreponerse a la paralización de actividades y la falta de ingresos durante más de 80 días”<sup>81</sup>. No obstante, al mismo tiempo, apoyaba la “reducción de la jornada y de salarios, según el acuerdo entre las partes, afianzando disposiciones que se habían desarrollado en los Acuerdos 076, 077 y 080 del ministerio del Trabajo” (CEE 2021, 96).

Por otro lado, la Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Flores de Ecuador (Expoflores) demandaba pues afirmaban que “Se estaba violando la seguridad jurídica de las empresas y los trabajadores”<sup>82</sup>.

Así, aunque se planteó como una ley para solventar el efecto de la emergencia por la pandemia, reformó los modos de contratación y el estatuto laboral, con lo que grandes empresas salieron beneficiadas. Para Esteban Melo, quien hizo parte de la comisión de Desarrollo, Productivo y la Microempresa en la que se discutió dicha Ley, afirma que con esta:

lo que hicieron fue decirles que trabajaban sólo el 50% del tiempo cuando en realidad trabajabas toda la jornada y te pagaban eso, y si no te gustaba te despedían sin prácticamente indemnización. Es decir, lo que primó fue la ley del más fuerte. Y cuando tú les escuchabas

---

<sup>80</sup> Redacción Plan V , “ José Villavicencio: esta no es una ley de apoyo humanitario sino una nueva carta de la esclavitud”, 23 de junio de 2020 <https://www.planv.com.ec/historias/entrevistas/jose-villavicencio-esta-no-una-ley-apoyo-humanitario-sino-una-nueva-carta-la>

<sup>81</sup> Redacción El Comercio, “ Comité Empresarial anuncia demanda inmediata a la Ley Humanitaria”, 23 de junio de 2020 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/comite-empresarial-demanda-ley-humanitaria.html>

<sup>82</sup> Redacción Primicias, “En 18 días de vigencia la Ley Humanitaria tiene 11 demandas”, Primicias, 7 de julio, 2020 <https://www.primicias.ec/noticias/economia/11-demandas-insconstitucionalidad-ley-humanitaria/>

hablar a los representantes de los gremios, tenía absolutamente claro de que les estabas cumpliendo el deseo, es más, ellos, sabían antes que los legisladores, antes que incluso miembros del Ministerio de economía que proyecto de ley venía a la Asamblea Nacional, porque eran los que venían prácticamente dictando, no escribiendo, porque para eso tenían a sus empleados que eran los el gobierno, lo que tenía que ir en el proyecto de ley (Entrevista, Quito, 19 de Septiembre de 2022).

En la misma dirección, el asambleísta Mauricio Zambrano, explica que los nuevos tipos de contratos beneficiaban de manera directa a las grandes empresas al pagar menos por las mismas jornadas y al disminuir el tiempo de contrato de los empleados o implementar contratos temporales: “los sectores que generan fuentes de empleo se beneficiaban justamente porque había un contrato en ese momento, el *Contrato especial emergente (...)*” “las grandes empresas, la cacaotera, la bananera, la atunera, pues se iban a beneficiar de esto. Entonces estaba dirigido a los grandes empresarios favorecer su tema con los contratos de trabajo” (Entrevista, Quito, 9 de septiembre de 2022).

A pesar de las demandas, la ley se mantuvo hasta su derogación –reforma- en junio del 2022. Sin embargo, la reacción de los gremios y cámaras frente a esto fue totalmente contrario a lo que habían planteado al ser aprobada la ley. En un documento dirigido al presidente Guillermo Lasso, el CEE solicitaban el veto al proyecto de “Ley Orgánica Reformativa de Diversas Leyes para la Garantía de los Derechos Derivados del Apoyo Humanitario Durante la Pandemia del Covid 19” que derogaba la ley de Apoyo Humanitario, planteando que este resultaba *lesivo* para el país, dado el proceso de reactivación económica. Entre los puntos que argumentaron, deberían permanecer vigentes el contrato laboral emergente, los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, los acuerdos preconcursales y concursos preventivos, la modernización de entidades el sector público con el uso de tecnología para trámites, entre otros. Esta carta es firmada por diversos gremios del sector productivo, pero también del financiero (Comunicado CEE 5 de Julio de 2022).

### **3.3. Las élites económicas en el legislativo**

En este apartado presentamos un acercamiento a la influencia que ejercieron las élites económicas en el Congreso de la República de Colombia, a partir de información publicada en las gacetas del congreso, así como en prensa y tres entrevistas realizadas a un senador y dos trabajadores del congreso –que, por petición de ellos, pidieron ser anónimos-. Asimismo, en Ecuador, se revisaron informes de las leyes y actas de las comisiones en las que se discutieron los proyectos de ley y cuatro entrevistas realizadas a asambleístas.

Para explicar lo que sucede en el poder legislativo, recurrimos al concepto de *Lobbying* o Cabildeo como mecanismo a través del cual las élites económicas inciden en el Estado. A pesar de que este suele darse en diferentes instituciones y poderes del Estado, es una práctica comúnmente usada en el poder legislativo. En términos generales, podría decirse que el lobby es una práctica legal, pues corresponde a la participación de la ciudadanía y de organizaciones en la toma de decisiones públicas. No obstante, al no estar formalizada, y, por ende, no tener una regulación en ninguno de los dos países, tiende a dar paso a prácticas corruptas<sup>83</sup>.

Para dar una definición más amplia del lobby, la OCDE (2021) lo ha definido como “la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, la política o las decisiones administrativas”. No obstante, aseguran que con el paso del tiempo esta definición ha cambiado a medida que los *lobbistas* han influido en los gobiernos, pues, depende de qué actores participan, el tipo de prácticas y en qué contextos se opera. Así, incluyen varios tipos de actividades, formas de actuar y actores que pueden ser *lobby*:

actividades de lobby mediante la contratación de empresas profesionales de lobby o relaciones públicas(...) lobbying directo por parte de las empresas, normalmente a través de sus departamentos de asuntos gubernamentales o asuntos públicos y sus grupos de presión internos (...)el lobbying indirecto a través de asociaciones industriales o comerciales; (...) contribuciones a partidos políticos, candidatos y campañas electorales, incluso a través de asociaciones comerciales y organizaciones de terceros;(…) un mayor uso de los medios de comunicación tradicionales y sociales; (...) el movimiento de funcionarios públicos, ejecutivos de empresas y expertos entre los sectores público y privado (...) la influencia de intereses especiales a través de la participación en acuerdos institucionales establecidos, como grupos asesores y de expertos gubernamentales o intergrupos parlamentarios; la influencia de intereses comerciales y políticos extranjeros (...)la influencia de las políticas gubernamentales por y a través de organizaciones no gubernamentales(...) influencia a través de instituciones académicas (universidades y centros de investigación universitarios) o expertos y profesionales conocidos (...) influencia a través de grupos de reflexión y otros institutos políticos (OCDE 2021, traducción propia, sp)

De esta manera podemos evidenciar las múltiples formas y actores que pueden participar o influenciar las decisiones públicas, lo que puede no sólo traer beneficios para quienes inciden

---

<sup>83</sup> Esto puede ser bastante discutible, existen países que ya integran dentro de sus leyes regulación del lobby, con el registro de actividades, visitas, regalos, etc., con el fin de asegurar transparencia en los procesos de formulación de política pública. No obstante, si vemos ejemplos como la incidencia que tienen empresas farmacéuticas en el parlamento de Estados Unidos —que es uno de los países que regulan el lobby— vemos que no es suficiente (Wouters 2020).

-que de cierta manera puede ser positivo, dependiendo de las demandas y de los actores-, sino que pueden afectar negativamente a otros grupos que también se verán perjudicados con dichas decisiones o políticas. En el siguiente apartado, veremos la manera en la que incidieron las cámaras y gremios en el poder legislativo durante los gobiernos de Duque y Moreno, haciendo uso del *lobbying*.

### 3.3.1. Élités económicas en el Congreso de la República de Colombia<sup>84</sup>

De acuerdo con lo anterior, vemos que una de las formas de incidir es el cabildeo, pero también dentro de este hay diferentes distinciones por las formas en las que se practica o los actores involucrados. En el caso de Colombia, vemos que las cámaras y gremios participan como ponentes o asisten a las comisiones, en su función política de representar los intereses de un grupo. Allí presentan sus propuestas e intereses frente a los actores que integran el órgano legislativo. Por ejemplo, en las primeras discusiones cuando se presenta un proyecto de ley, están presentes, hacen llegar sus comunicados, asisten a los foros abiertos, a las comisiones en las que se discuten, analizan y evalúan los primeros proyectos.

Sin embargo, no sólo actúan de esta manera, sino que tienen representantes –lobistas- que están presentes en el Congreso, casi que todo el tiempo. Según una trabajadora del congreso, “hay algo que se llama los salones de apoyo (...) había más lobistas que apoyos de los congresistas, o que congresistas, o sea, no había un gran número de personas apoyando a los congresistas, sino lo que más se veía eran los lobistas y los intereses por debajo de la mesa” (entrevista, Bogotá, 17 de Octubre de 2022). Organizaciones de diferentes sectores tienen este tipo de prácticas: las multinacionales y las grandes empresas del sector productivo, las iglesias, las empresas del sector minero energético están presentes en la discusión -o cuando ni siquiera son iniciativa- de leyes que les pueden llegar a afectar, hasta hacer que no se presenten ante el Congreso: “sobre todo temas mineros, ese tema de las bebidas azucaradas,

---

<sup>84</sup> El Congreso de la República de Colombia se compone de dos cámaras: Senado de la República y Cámara de Representantes. La plenaria en el Senado está integrada por 108 senadores, de los cuales 100 son elegidos por circunscripción nacional, 2 de comunidades indígenas (circunscripción especial), 5 de COMUNES (Excombatientes de las FARC, según lo pactado en el Acuerdo de la Habana para los periodos 2018-2022 y 2022-2026) (Acto legislativo 03 de 2017) y el candidato a la presidencia que quede en segundo lugar. En el caso de la Cámara de Representantes, está compuesta por 172 representantes en plenaria, de los cuales se dividen en 1 por departamento y por el Distrito Capital, 1 por cada por cada 365000 habitantes o fracción mayor a 182500 habitantes, 1 adicional para San Andrés y Providencia, 2 de circunscripción especial afro, 1 de circunscripción indígena, 1 por circunscripción territorial, 5 de COMUNES (igual que en senado) y el candidato a la vicepresidencia (Constitución política de Colombia 1991)

<sup>85</sup> En el caso de Colombia, conseguir fuentes primarias para contrastar la información fue casi imposible, hubo negativa no sólo por parte de los representantes del sector privado, sino además de senadores y representantes a la cámara, quienes o simplemente no respondían, o dilataban la creación de una cita hasta que decían que no era posible.

cualquier otro que se discutió bastante (...) impuestos sobre el tema del carbón, eso no prospera, ¿por qué? Porque tenemos aquí habitualmente a los representantes de esas empresas” (entrevista a trabajadora del Congreso de la República, Bogotá, 17 de Octubre de 2022).

Una de las asociaciones que no sólo se pronuncia de manera pública constantemente, sino que está presente en el Congreso, es la ANDI:

(...) nosotros siempre decimos que son los acompañantes silenciosos (...) y es muy común, ellos siempre son los que salen primero a medios, ellos son los que siempre hablan sobre el incremento. Nosotros decimos que ellos tienen oficina propia aquí en el Congreso, porque es muy común verlos a ellos, no solamente en este proyecto, sino en otro tipo de proyectos donde generan inversión haciendo asistencia, no solamente en proyectos económicos, sino en proyectos sociales, en proyectos de participación social en los que la ANDI ha tenido mayor injerencia, y los gremios. (Entrevista a trabajador del Congreso de la República, Bogotá, 7 de noviembre de 2022).

### **Ley de Inversión social**

Concretamente la Ley de Inversión Social en el Congreso, como expusimos anteriormente, no motivó grandes debates dentro del sector empresarial. Este cedió de alguna manera ante la presión de los movimientos sociales y organizaciones que se opusieron al primer proyecto de ley. No obstante, afirma una de las entrevistadas que en “la ley de inversión social, sobre el tema del impuesto sobre la renta, sobre los incrementos sobre esas tarifas financieras, sobre todo la ANDI es la que más incidencia tiene” (Entrevista, Bogotá, 17 de octubre de 2022). Asimismo, el sector empresarial y financiero, estuvieron presentes en los foros de las comisiones permanentes tercera y cuarta,<sup>86</sup> realizados por el gobierno –Ministerio de Hacienda y Crédito Público- para discutir, debatir y proponer en la nueva reforma tributaria:

en el marco de la Comisión Cuarta de Cámara con la participación de los presidentes de las comisiones terceras y cuartas y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quienes escucharon a diversos representantes gremiales y sindicales, a saber, Jaime Alberto Cabal Sanclemente, Presidente de FENALCO, Rosmery Quintero Castro, Presidenta de ACOPI, Julián Domínguez, Presidente del Consejo Gremial (...) Carlos Andrés Cante, Presidente de Fenalcarbón, Hernando José Gómez, Presidente de Asobancaria. (Ponencia para Primer

---

<sup>86</sup> La comisión tercera se encarga de los temas de hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, exenciones tributarias, régimen monetario, entre otras relacionados con la banca. La comisión cuarta, se dedica a las leyes orgánicas de presupuesto, sistemas de control fiscal financiero, enajenación y destinación de bienes nacionales, regulación del régimen de propiedad industrial, control de precios, etc.

debate Proyecto De Ley No. 027/2021(Cámara) Y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”, 3)

En estos foros participaron diferentes actores de la sociedad civil, representantes de sindicatos, organizaciones estudiantiles, organizaciones indígenas y hasta la Iglesia Católica. Sin embargo, sólo cito los nombres de los representantes de los gremios empresariales.

En el documento de la ponencia para primer debate, se expone de manera breve las intervenciones de quienes asistieron a estos foros: “las secuelas dejadas tanto por la pandemia como por el paro nacional, mencionando las afectaciones del sector comercio y empresarial, así como las pérdidas en empleo, el aumento en el costo de materias primas...” y las medidas que el gobierno debía tomar “recorte del gasto público que denote austeridad, además de fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión, medidas para facilitar el pago de obligaciones tributarias” (Ponencia para Primer debate Proyecto De Ley No. 027/2021(Cámara) Y 046/2021 (Senado) “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones 2021, 3-4).

A pesar de presentarse objeciones y ponencias negativas por algunos congresistas, se aceptaron en bloque 61 artículos (56 presentados desde MinHacienda) de la ponencia mayoritaria, firmada por el Ministro Restrepo, 25 representantes a la Cámara y 16 senadores. Asimismo, en la plenaria de segundo debate, la ley fue aprobada con 76 votos a favor y uno en contra en Senado y en Cámara con 124 votos positivos y 8 negativos<sup>87</sup>. Sin embargo, para ciertos sectores, al ser discutida en tan poco tiempo y no haber sido atendidas las proposiciones de la oposición, fue una ley que se aprobó mediante pupitrazo<sup>88</sup>. Hay que considerar que, aunque Duque tenía mayorías para gobernar (Centro Democrático, el Partido Conservador (PC), el Partido Liberal (PL), Colombia Justa Libres, MIRA y Opción Ciudadana ) y la oposición no era lo suficientemente fuerte ni grande, no contaba con las fuertes coaliciones parlamentarias como las de los expresidentes Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup>Redacción Portafolio, “ La Reforma Tributaria 2.0 fue aprobada en Senado y Cámara”, Portafolio, 7 de septiembre, 2021 <https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/la-reforma-tributaria-2021-fue-aprobada-en-el-senado-556002>

<sup>88</sup> En Colombia, se le llama a votación a pupitrazo, cuando no se ahonda y se aprueban leyes sin mayor deliberación.

<sup>89</sup>Carolina Salazar Sierra, “Críticas por la aprobación a “pupitrazo” de la reforma tributaria en el Congreso”, La República, 9 de septiembre, 2021 <https://www.larepublica.co/economia/criticas-por-la-aprobacion-a-pupitrazo-de-la-reforma-tributaria-en-el-congreso-3229852>

<sup>90</sup>Javier Duque, “El gobierno de Duque y el Congreso: relación novedosa y sorprendente”, Razón Pública, 30 de julio, 2018

### 3.3.2. Élités económicas en la Asamblea Nacional del Ecuador<sup>91</sup>

En Ecuador, las élites económicas —en especial el CEE— han incidido de una manera más pública y directa frente a ciertos temas. Publican comunicados constantemente y en medios de comunicación siempre están presentes. Así mismo, como pudimos ver, el tener ministros que provenían directamente de los sectores empresariales, hace que sea posible aseverar que tenían un enlace directo. Además, y de la misma manera que en Colombia, están presentes haciendo lobby e incidiendo a través de este en diferentes leyes. Según Mauricio Proaño, ex asambleísta, “las empresas siempre tienen su lobby dentro de la Asamblea Nacional y siempre están acompañados de los grupos que son del conservadurismo del Ecuador y de derecha como el Socialcristianismo o como CREO” y además afirma que:

en la discusión de la ley se da cuenta uno en qué lado está la gente [Por ejemplo] la Ley del uso de plástico, fue una ley impulsada por la industria del plástico, esa ley no es que vino el presidente de la Comisión de Desarrollo Económico (...) esa ley vino hecha desde afuera, claro, puede venir con firmas o lo que sea, pero acá hacen ese lobby y cuando uno va a las discusiones en la mesa están todos los gremios ahí que propusieron la ley (entrevista, Quito, 6 de Septiembre de 2022).

Por otro lado, para Pabel Muñoz, la participación de los gremios y cámaras en la asamblea, no debería ser un tema controversial, pues según él, es un principio de participación de la ciudadanía. No obstante, afirma que cuando las cosas pierden transparencia es cuando la incidencia de las élites en el Estado se vuelve problemática. En sus propias palabras,

Los ministerios deben tener consejos sectoriales ciudadanos, y tienes la Ley de Participación Ciudadana que al final te posibilita, te institucionaliza, mecanismos de consulta y participación. Entonces, el hecho de que los gremios puedan estar cercanos a la toma de decisión, sobre todo regulatorias, muchas veces, no lo veo mal, en tanto sea una participación transparente, en tanto tú también trabajes bajo un principio que en el caso de regulación es como una suerte de evaluación, esto sí es importante, ¿no?, que si tú vas a emitir una regulación económica, trates de tener una especie de evaluación previa para saber si te va a funcionar o no te va a funcionar, o el tiro te va a salir por la culata. Como principio de participación y acceso a deliberación pública, tener peso y ejercer influencia en las

---

<https://razonpublica.com/el-gobierno-de-duque-y-el-congreso-relacion-novedosa-y-sorprendente/>

<sup>91</sup> La Asamblea Nacional es unicameral y se integra por quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional, dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población, la ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior. (Art. 118, Constitución de la República del Ecuador 2008)

decisiones, es un espacio que yo resguardo, pero que en el caso del Estado ecuatoriano no ha sido cuidadoso. (Entrevista, Quito, 28 de septiembre de 2022)

Para cuidar que esto suceda, de la misma forma que en Colombia, algunos asambleístas han intentado regular y controlar el lobby, impulsando proyectos como el “Proyecto de Ley de Regulación del Lobby y Prevención de Conflictos de Intereses” que fue retirado a principios del 2022 por la misma Asamblea. Según Mauricio Zambrano, “en la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, ya habían dejado 4 proyectos del periodo anterior, que tenían que ver con el tema del lobby (...) pero en los análisis que hicimos (...) no era suficiente, porque el trabajo de lobby se puede hacer por fuera (...) podría ser perjudicial y hasta mucha gente podría beneficiarse de esto” (Entrevista, Quito, 9 de Septiembre de 2022).

### **Ley de Fomento Productivo**

En la etapa de socialización de esta ley, que fue del 30 de mayo al 8 de junio, durante dos sesiones se hicieron presentes los representantes de las cámaras y gremios más grandes del país (tabla 3.1). El Comité Empresarial Ecuatoriano, la Cámara de Comercio de Quito y la Cámara de Industrias de Guayaquil, son las cámaras que más participan. Para Muñoz, “quienes han ejercido un rol más político son la Cámara de Comercio de Quito y el Comité Empresarial (...) AsoBanca cumple mejor su rol, es más cuidadosa de las formas (Entrevista, Quito, 28 de Septiembre de 2022). De sus intervenciones en la Comisión de Desarrollo Económico, no hay un registro, ya que las actas no están disponibles.

Tras la etapa de socialización en la que participaron diversos sectores en el primer debate, se discutió y fue aprobado en el pleno de la Asamblea, el 11 de junio de 2018. Pocos días después, el 21 de junio el proyecto fue aprobado con algunas excepciones en la Asamblea Nacional. La votación quedó así: 73 votos afirmativos, 28 negativos y 26 abstenciones<sup>92</sup>. Según Pabel Muñoz, las bancadas de derecha siempre daban apoyo al sector privado “el Partido Socialcristiano, la izquierda democrática, que son bancadas de derecha (...) Tal vez CREO, la bancada de gobierno de Guillermo Lasso, cuando se tratan temas sobre la banca” (Entrevista, Quito, 28 de septiembre de 2022).

No obstante, al pasar a ser validado o vetado por el ejecutivo, el proyecto recibió 66 objeciones<sup>93</sup> con lo que pasaría de nuevo a ser revisado en la Asamblea. De los principales cambios en este nuevo proyecto que se mandaba a la asamblea era la mejora de los incentivos

---

<sup>92</sup> Diana Serrano , “Asamblea aprobó la Ley de Fomento Productivo con excepciones”, El Comercio, 21 de junio, 2018 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/asambleanacional-aprobacion-leydefomentoproductivo-votacion-comisiondedesarrolloeconomico.html>

<sup>93</sup>Evelyn Tapia, “Ejecutivo propone 66 cambios a Ley de Fomento Productivo”, El Comercio, 18 de julio, 2018 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ejecutivo-propuesta-cambios-ley-economica.html>

a los empresarios<sup>94</sup>. Finalmente, se publicó el 21 de agosto de 2018 con muchos de los ajustes propuestos por el Ministro de Finanzas, más que por el propio presidente Moreno.

**Tabla 3.1. Asistencia de gremios a la Comisión de Desarrollo Económico**

---

<sup>94</sup> Redacción Negocios, “ El Ejecutivo incorporó más incentivos en la Ley económica “, El Comercio, 19 de julio, 2018 <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ejecutivo-incentivos-ley-economica-inversion.html>

3	47	2018-06-04	1.- Tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica para el Fomento Productivo	<p>Ing. Patricio Alarcón, PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE QUITO.</p> <p>Econ. Pablo Arosemena Marriott, PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL</p> <p>Dr. Juan Carlos Díaz-Granados Martínez, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL.</p> <p>Econ. Juan Francisco Pozo, DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONSEJO DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES DE LA PRODUCCIÓN.</p> <p>Ing. Rodrigo Gómez de la Torre. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE AGRICULTURA (I ZONA QUITO).</p> <p>Ab. Caterina Costa de García, PRESIDENTA NACIONAL DE LA FEDERACIÓN DE CÁMARAS DE INDUSTRIAS DEL ECUADOR.</p> <p>Sra. Lucía Alexandra Calderón Aguilar, PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DE PICHINCHA.</p> <p>Ing. Enrique Pita García, PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN DE CÁMARAS DE LA CONSTRUCCIÓN.</p> <p>Ing. Marco Carrión, CÁMARAS DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA DE PICHINCHA.</p>
4	48	5/06/18	1.- Tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica para el Fomento Productivo	<p>Econ. Daniel Legarda PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN ECUATORIANA DE EXPORTADORES</p> <p>Ing. Roberto Aspiazu DIRECTOR EJECUTIVO DEL COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO</p> <p>Dr. Pablo Zambrano VICEPRESIDENTE DE LA CÁMARA DE INDUSTRIAS Y PRODUCCIÓN</p> <p>Ing. Bruno Leone PRESIDENTE DE LA CÁMARA NACIONAL PESQUERA</p> <p>Dra. Gorette Carrera REPRESENTANTE DE LOS EX TRABAJADORES DE REPSOL</p>
5	49	6/06/18	1.- Tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica para el Fomento Productivo	<p>Sr. Gilberto Pazmiño PRESIDENTE DE LA BOLSA DE VALORES DE QUITO</p>

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador (2018)

## Ley de Apoyo Humanitario

El 16 de abril de 2020, el presidente Lenín Moreno Garcés presentó a la Asamblea Nacional con la calidad de urgente en materia económica el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del Covid 19”. Este fue asignado – nuevamente– a la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, en donde fue analizado y debatido por diferentes actores: organizaciones, gremios empresariales, asambleístas y otros agentes del Estado. Así, los gremios se hicieron presentes en la etapa de socialización de la iniciativa normativa, destacándose entre los primeros asistentes las asociaciones y organizaciones que presentaban el sector productivo del banano (Tabla 3.2.).

**Tabla 3.2. Cámaras y asociaciones gremiales que asistieron a la socialización de la Ley de Apoyo Humanitario**

N° 048	21 de abril del 2020	6	Luis Arturo Poveda	Ministro de Trabajo	Ministerio de Trabajo
		7	David Álvarez	Viceministro de Trabajo	Ministerio de Trabajo
		8	Antonio Hidalgo	Director Ejecutivo	Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador
		9	Juan José Pons	Coordinador	Clúster Bananero
		10	Richard Salazar	Representante	Asociación de Comercialización y Exportación de Banano - ACORBANEC
		11	Leonidas Estrada	Representante	Corporación Regional de Bananeros del Ecuador - AGROBAN
		12	Mesías Tatamuez	Presidente	Frente Unitario de Trabajadores - FUT
		13	Patricio Tenesaca	Presidente	Red de Trabajadores del Sector Eléctrico
		14	Cristóbal Buendía	Secretario General	Federación de Trabajadores Públicos y Privados
		15	Marcos Miranda	Analista Jurídico	Ecuador Libre
16	Marco Flores	-	Economista		
N° 049	22 de abril de 2020	17	Marcos López	Delegado del Presidente de la República	Junta de Regulación y Política Monetaria
		18	Rafael Guerrero	Presidente	Federación de Cámaras de Agricultura
		19	Holbach Muñeton	Presidente	Federación Nacional de Cámaras de Turismo del Ecuador
		20	René Ortiz	Ministro de Energía	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables
		21	Pablo Flores	Gerente General	Petroecuador
		22	Juan Carlos Bermeo	Gerente General	Petroamazonas
		23	Raúl Maldonado	Interventor	Corporación Eléctrica del Ecuador - CELEC EP
		24	Fernando Benalcázar	Viceministro de Minas	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables
		25	María Elisa Soledispa	Viceministra de Hidrocarburos	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables
		26	Luis Vintimilla	Viceministro de Electricidad	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables
		27	Donald Castillo	Interventor	Corporación Nacional de Electricidad - CNEL EP
		28	Esteban Ortiz	Intendente de Compañías	Superintendencia de Compañías
		29	Jorge Cevallos	Director Ejecutivo	Asociación de Empresas de Telecomunicaciones - ASETEL
		30	Carlos Jaramillo	Presidente	Colectivo Ciudadano Afectados Créditos Educativos
		31	Carlos Julio Jaramillo	Gerente General	Banco de Desarrollo del Ecuador - BDE
		32	Margarita Hernández	Superintendente de Economía Popular y Solidaria	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
		33	Carlos de Tomaso	Experto en Derecho Constitucional	Catedrático Universitario
		34	Carlos Vallejo	Representante	Trabajadores del sector florícola - Tabacundo
		35	Roberto Aspiazu	Director Ejecutivo	Comité Empresarial Ecuatoriano
		36	Pablo Albuja	Presidente	Asociación Ecuatoriana de Empresas de Medicina Prepagada - AEEMIP
		37	Patricio Salas	Secretario Ejecutivo	Federación Ecuatoriana de Empresas de Seguros - FEDESEG
		38	José Alvear	Vocero	Empresas de Medicina Pregadas no Adheridas a la Asociación
		39	Esteban Prexl Buitron	Vocero	Empresas de Medicina Pregadas no Adheridas a la Asociación
		40	Caterina Costa	Presidenta	Comité Empresarial Ecuatoriano
		41	Pablo Zambrano	Presidente Ejecutivo	Cámara de Industrias y Producción del Ecuador
		42	Pablo Arosemena	Presidente	Cámara de Comercio de Guayaquil
		43	Felipe Ribadeneira	Presidente	Federación Ecuatoriana de Exportadores - FEDEXPORT
		44	José Antonio Camposano	Presidente	Cámara de Acuicultura
		45	Gustavo Núñez	Presidente	Cámara Ecuatoriana de Industriales y Procesadores Atuneros - CEIPA
		46	Alejandro Martínez	Presidente	Expoflores
		47	Xavier Rosero	Gerente Técnico	Federación Ecuatoriana de Exportadores - FEDEXPORT
		48	Francisco Chiriboga	Presidente	Federación Nacional de Ganaderos
		49	Franchesco Tabachi	Vicepresidente	Federación Nacional de Ganaderos
		50	Patricio Alarcón	Presidente	Cámara de Comercio de Quito
		51	Javier Díaz Riofrío	Representante	Cámara de Transporte de Turismo región centro 3
		52	Vinicio Troncoso	Gerente General	Banco Ecuatoriano de Seguridad Social - BIESS

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador (2020)

Además de lo anterior, según Mauricio Zambrano, se hizo lobby en el legislativo, sumado a la participación en la comisión, “se hicieron acercamientos para beneficiar a los sectores que en ese momento querían mejorar sus ganancias, después de haber sido casi llevadas a un término no feliz de lo que ellos esperaban, por el tema del COVID” (Entrevista, Quito, 9 de

septiembre de 2022). Además, respecto a quiénes y por qué, Pabel Muñoz aseveró que fue el sector bananero, quien más estuvo presionando en la Asamblea por modificar las formas de contratación: “ellos estaban claramente abiertos, estaban totalmente a favor, de una flexibilización del mercado laboral(...) Ahí hubo injerencia también de las élites y de algunos sectores, en ese caso sobre todo el bananero” (Entrevista, Quito, 28 de septiembre de 2022)

Por otro lado, la discusión en la sesión 666 (30 de abril, 2, 3 y 4 de mayo) del pleno de la Asamblea Nacional, en la que hubo 104 intervenciones por parte de los asambleístas, se hicieron aportes al articulado presentado por el presidente de la comisión, Esteban Albornoz, para luego volver a ser revisada por los asambleístas de la comisión en un segundo momento. En este se presentaron diversos documentos –en total 285– con aportes, críticas y propuestas al Proyecto de ley. En el segundo debate, bloques como el de Alianza País y el Partido Social Cristiano, estaban divididos, mientras algunos pedían el archivo del proyecto, otros pedían llegar a consensos y mantener algunos puntos de la reforma laboral<sup>95</sup>.

Finalmente, en la sesión del pleno del 15 de mayo se aprueba la ley con 74 votos a favor de de los 137 asambleístas presentes. Dieron su negativa 59 asambleístas, de las bancadas del Partido Social Cristiano, Revolución Ciudadana, Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA), Pachakutik y BADI. De otro lado, los votos positivos vinieron de Alianza País, CREO, Bloque de Integración Nacional (BIN), Bloque de Acción Democrática Independiente (BADI) y otros; 4 asambleístas se abstuvieron de votar. Días después, desde el ejecutivo se envió el veto al proyecto, en el que resalta la modificación del artículo 16, en donde los acuerdos entre empleadores y trabajadores no puede afectar el salario básico y los salarios sectoriales para jornada completa o reducida y la disposición interpretativa sobre caso fortuito o fuerza mayor, como lo habían exigido las cámaras tras la aprobación del proyecto en la Asamblea<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup>Roger Velez, “Segundo debate de Ley Humanitaria tuvo un giro y asambleístas piden más ajustes” El Comercio, 14 de mayo, 2020 <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/debate-ley-humanitaria-asambleistas-coronavirus.html>

<sup>96</sup>Gabriela Coba, “Ley Humanitaria: veto parcial del Ejecutivo hace 32 observaciones”, Primicias, 9 de junio de 2020, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/lenin-moreno-observaciones-ley-humanitaria/>

## **Conclusiones**

Este trabajo buscó indagar sobre la influencia de las élites económicas en el Estado, específicamente de las cámaras y gremios, representados en las figuras del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y el Consejo Gremial Nacional (CGN). Se estableció como marco espacial y temporal, los gobiernos de Iván Duque y Lenín Moreno, en Colombia y Ecuador, respectivamente. Para llevar a cabo tal objetivo se realizó un barrido sobre las discusiones que se han dado respecto a la relación entre élites económicas y Estado, para reconocer no sólo el estado en el que se encuentra dicho campo de investigación, sino para develar las principales posiciones, apuestas y enfoques teóricos y metodológicos. Asimismo, con la revisión de las investigaciones en Colombia y Ecuador, que también dan cuenta de lo anterior, se pudo hacer una breve reconstrucción histórica de esta relación en los dos países. Por otro lado, para analizar las relaciones que se dan entre élites económicas y los aparatos estatales, se revisó la composición de los gabinetes ministeriales de cada gobierno y la relación de los ministros con las cámaras y gremios. Así como también, se investigó sobre las conexiones, discursos, prácticas y mecanismos que se generan en el poder legislativo.

De esto, surgen algunas conclusiones con base en la información y los datos descritos en los anteriores capítulos que se presentan a continuación.

### **Sobre el campo de investigación en América Latina**

Como se evidenció, el estudio de las élites económicas y sus relaciones con el Estado es un campo que ha ido creciendo, sobre todo en los últimos años. Fenómenos como la ocupación directa de empresarios en cargos ejecutivos o la generación de políticas económicas que siguen promoviendo la acumulación y concentración del capital en una sola clase o élite, generan inquietud en los círculos académicos. Así mismo, es posible ver la heterogeneidad de perspectivas desde las cuales se aborda este problema, lo que permite decir, por un lado, que es un campo que está en construcción y que no es una reflexión terminada, y, por otro lado, que cada país tiene sus particularidades, aunque se conserven tendencias o continuidades no sólo en la región sino a nivel mundial –debido a las dinámicas del modelo de acumulación capitalista-. Asimismo, esta diversidad de perspectivas nos permite ver una tensión teórica entre los enfoques que recurren a ver estas relaciones dentro de perspectivas como la de la captura estatal, que si bien da algunas luces sobre la relación entre élites y estado, disminuye de alguna manera el papel de este, a un ente que no ha sido configurada bajo las mismas lógicas del capital, y por otro lado, tendencias que se ocupan sólo de la agencia de las élites y

constitución como agentes independientes del Estado, despojándolos de su papel político y social.

De esta revisión, es necesario recoger cuáles son los espacios en donde hace falta indagar más como en la diversidad de actores y sus alianzas, en las instituciones y estrategias o mecanismos dirigidos a incidir dentro del Estado. Vemos que las investigaciones se concentran en el aparato estatal, sobre todo en la ocupación del poder ejecutivo, dejando de lado espacios de incidencia dentro del Estado. Así mismo, nos dejan conocer que los mecanismos más utilizados por las élites para acceder al Estado son la financiación de campañas, el lobby o cabildeo y las puertas giratorias. No obstante lo anterior, no se puede observar a cabalidad cuál es su incidencia real, es decir, no se explica qué acciones ejercieron directamente y cómo se ven estas reflejadas. Asimismo, existen estrategias que pasan por el poder discursivo-ideológico –en términos de Durand– que ejerce un fuerte peso, además de en el Estado, en la sociedad civil.

Por otro lado, el breve recuento histórico que se puede reconocer a partir de la literatura revisada muestra cómo las élites económicas distan de ser un grupo homogéneo tanto en su constitución como en sus maneras de actuar, por lo que se puede identificar que las relaciones que se dan no son sólo de cooperación o alianzas, sino que hay enfrentamientos y luchas por ocupar el espacio estatal.

### **Élites económicas en el ejecutivo**

Podemos ver algunas similitudes y disparidades entre los dos países, aquí mencionaremos algunas relevantes. Respecto a los cambios de ministros y ministras en Ecuador, es visible que fueron constantes y se puede decir que el gabinete ministerial del gobierno de Lenín Moreno, respondía en ese momento a los cambios políticos que provocó acercarse más al empresariado y dejar de lado una facción del correísmo. En Colombia, hubo menos cambios de ministros y ministras, o eran reubicados, además que muchos y muchas de ellas, ya habían hecho parte de otros gobiernos, esto nos puede indicar que la élite económica y política en Colombia es mucho más homogénea y actúan en forma de bloque, a pesar de sus particularidades.

Asimismo, en cuanto a las trayectorias ocupacionales y partidistas de los ministros y ministras, podemos ver que, en Colombia, estos tienen una trayectoria partidista o han hecho parte de altos cargos en el Estado, por lo que en su mayoría han participado en el sector público. En Ecuador, como pudimos ver, la presencia del empresariado en el gabinete de

Lenín Moreno fue mayor, y actores de diferentes sectores del empresariado o del ámbito de lo privado, sobre todo, del sector productivo accedieron a ocupar altos cargos. También en Ecuador se hace evidente las puertas giratorias en el ejercicio del poder político y su escasa regulación, dándose casos de actores que pasan de ocupar cargos directivos en empresas a altos cargos en el gobierno y viceversa, o hacerlo de manera recurrente sin consecuencia alguna.

De otro lado, si hablamos de organizaciones gremiales como tal, organizaciones como el Consejo Gremial Nacional en Colombia, no están vinculados directamente a los ministerios. En el caso de Ecuador el CEE estuvo vinculado de forma directa al gabinete ministerial. Esto nos demuestra de alguna manera la heterogeneidad en las élites, sus contradicciones y convergencias en los gobiernos, y las distintas estrategias que las élites nacionales se dan para incidir dentro del Estado.

### **Élites económicas en el legislativo**

Se observa que otro de los espacios de incidencia de las élites económicas es el órgano legislativo. No obstante lo anterior, son pocos los trabajos que se han dedicado al estudio de la influencia de estos actores en esta rama de poder, lo que puede obedecer a diversos factores: su accionar no es del todo claro, por lo que de gestos legales se puede pasar al terreno de la ilegalidad, por ejemplo, con el ofrecimiento de sobornos o dádivas a funcionarios públicos, hechos que no son públicos ni de conocimiento general, o también pueden habitar esas zonas grises de las que habla Durand (2019), que integran otros actores sociales -como el crimen organizado- y se encuentran entre lo legal y lo ilegal.

Asimismo, dada la complejidad del asunto, los agentes implicados en la formulación y discusión de leyes se niegan a dar entrevistas o a dar una versión recortada –o la que más les conviene– de lo que ocurre en estos terrenos. A pesar de esto, en la documentación pública, se puede ver de alguna manera cómo funciona el proceso legislativo, los actores que participan, aunque no las discusiones que se dan alrededor de las leyes –a menos que sean las de las plenarios del congreso o la asamblea–. Así como en comunicados o pronunciamientos públicos de cámaras y gremios en los que expresan sus opiniones o propuestas a los gobiernos y al conjunto de la sociedad. Sin embargo, puede que estos, no nos muestre a cabalidad la incidencia que tienen dentro del poder legislativo.

Del mismo modo, una limitación es que esta investigación se concentró en las asociaciones empresariales –cámaras y gremios– y se dejaron de lado otros actores (como los partidos

políticos), que sin duda están en el juego político y, específicamente en el poder legislativo, representando sus intereses, con otros modos de proceder, tal vez de forma más privada, que sólo pasa por quienes ocupan el espacio legislativo y de igual forma, no por la totalidad de actores que lo integran. Así, tras ver la forma en la que operan los representantes de las élites en los parlamentos, surge una preocupación ¿en realidad se puede regular la “participación” o el lobby del empresariado en órganos como el legislativo? ¿Evitarlo podría considerarse como antidemocrático? ¿o quizás es necesario no solo investigar las estrategias que utilizan estos sectores dominantes, sino también los efectos concretos que estas tienen sobre el régimen democrático, y sobre la distribución de poder y beneficios a partir de políticas públicas que teóricamente deben estar orientadas al interés general?

Ahora bien, si hablamos de los casos concretos, de las entrevistas podemos percibir que el gremio de industriales (ANDI) de Colombia es un actor que puede llegar a tener más peso que el Consejo Gremial Nacional. Asimismo, que mediáticamente se hace más visible, y que además, se le ve mayor presencia en el Congreso de la República, ejerciendo presión a través de sus lobbistas, por lo que, podríamos decir que la forma más usada por estos es la articulación con legisladores de los diferentes partidos políticos. En contraste con el actuar del CEE en el Ecuador, que parecen tener una mayor incidencia a través del ejecutivo. No obstante, lo que no hemos podido visibilizar dentro del campo, es cómo actúan otras organizaciones como los grupos económicos, que probablemente, usen otras vías.

Por otro lado, en Ecuador es el CEE, quien más presente está no sólo en el legislativo, sino en el ejecutivo y quien más ha figurado como actor de peso en la Ley de Fomento Productivo. En el caso de la Ley de Apoyo Humanitario, fue el sector bananero -representado en el CEE- quien más presionó por la flexibilización laboral y mantuvo los beneficios que ya les habían sido otorgados por el Ministerio de Trabajo.

### **Colombia y Ecuador desde el enfoque estratégico relacional**

Lejos de poder llegar a hacer un análisis exhaustivo a partir de los datos presentados -pues no son suficientes- o de querer establecer verdades incompletas, hay varias cuestiones a resaltar ligadas al tema del Estado y su relación con distintas fuerzas sociales y políticas. Desde la perspectiva de Bob Jessop (2016), el estado es una relación social y terreno estratégico que expresa y también posibilita determinadas correlaciones de fuerza. Esto significa que el Estado no es una cosa, un sujeto o una institución homogénea y sin fisuras, sino que es la expresión de los resultados de la lucha política entre fuerzas sociales y políticas, resultados que son contingentes y cambiantes según los contextos y las estrategias que se den esos

actores. En este ejercicio contencioso, actúan diferentes fuerzas que son variables y se equilibran, y que buscan influir en la organización político-institucional, en los discursos, formas estatales y propósitos del Estado. Asimismo, median las instituciones, los discursos bajo los que se han constituido los estados y las burocracias y tecnologías gubernamentales. Y, de manera imprescindible, se debe comprender que los Estados tienen una configuración histórica que es producto de luchas históricas y selectividades pasadas.

Desde esta perspectiva, podemos comprender cómo ha sido la relación entre las élites económicas, la política y el Estado. A partir de los datos recabados, se puede hacer un breve recuento histórico de las relaciones entre élites económicas y el Estado en los dos países bajo estudio.

En Colombia podemos decir que el Estado estuvo más abierto o les ha dado más oportunidades, beneficios o privilegios a los sectores económicos dominantes. Quienes gobernaron lo hicieron siempre de la mano de las élites económicas; son muy pocos los casos en que estas se oponen a los gobiernos de turno. Esto configuró un orden relativamente estable, lo cual nos muestra que, dada la configuración estatal, el gobierno de Duque no ocasionó una ruptura, pues en últimas ha correspondido a las dinámicas del Estado en una sociedad capitalista en el que se privilegia la acumulación y que propende por un proyecto hegemónico. A pesar de esto, hay que hacer una salvedad: vemos que las élites en Colombia no son actores homogéneos, sino que están atravesados por otros factores, por ejemplo lo regional, pero también la relación histórica con la élite oligárquica y política, por ello vemos a unos actores más presentes que a otros.

Así mismo, pese a las disputas y las luchas con otros actores, Duque siempre intentó privilegiar a sectores económicos dominantes. Sin embargo, aquí es importante resaltar la presentación del Proyecto de Ley de Inversión Social, pues este dio paso o se presentó como una ventana de oportunidad para “abrir” el Estado, de alguna manera, y escuchar las demandas de otros actores, como lo fueron los movimientos sociales, los sindicatos y otros sectores subalternos, lo que de cierta forma llevó al cambio por un gobierno progresista en agosto del 2022. En este punto también es posible ver cómo reaccionaron algunos gremios, cámaras y el gobierno ante la posibilidad de un cambio de políticas.

Por otro lado, si vemos el caso ecuatoriano, históricamente la relación ha sido un poco más dispar por las posibilidades que han tenido actores diferentes a las élites económicas de ocupar las instituciones del Estado. En ese sentido, el enfoque de Jessop nos permite ratificar que el Estado no siempre opera como un instrumento o un terreno orientado a garantizar los

intereses de los sectores dominantes. Sin embargo, esta investigación nos mostró que ante esas coyunturas en las que el terreno estatal está menos proclive a dar paso a los intereses de esos sectores, estos recrean nuevas o viejas estrategias para incidir en el Estado: lobbies, puertas giratorias, uso de los medios de comunicación para aumentar su influencia o la pelea por los sentidos comunes en otros espacios (foros, conversatorios, academia). En este caso, podemos ejemplificar con la postura que tomaron las élites económicas, concretamente las cámaras empresariales, con el gobierno de Rafael Correa (esto investigado en otros trabajos presentados en el estado de la cuestión) y la apertura que se les dio a otros actores sociales. Aquí también es necesario mencionar la heterogeneidad de las élites y los conflictos que históricamente han existido entre las élites serranas y las élites costeñas, aunque de alguna manera en el gobierno de Lenín Moreno se vieron representados sus intereses a partir de la conjunción y articulación de las cámaras, sobre todo el sector productivo. De la misma manera, si ponemos la mirada sobre el gobierno de Moreno, se visibiliza un nuevo momento por parte de las élites económicas, específicamente, las empresariales, quienes pusieron todas sus demandas en la mesa y estas fueron acogidas sin mayor discusión, mientras que sindicatos y otras organizaciones parecían inexistentes a los ojos del Estado, por ejemplo, a propósito de la Ley de Apoyo Humanitario, con la que aparentemente escuchó a los trabajadores, pero terminaron siendo precarizados.

Para finalizar, como mencioné anteriormente, estudiar este tipo de actores y relaciones tiende a dificultarse por varias razones. La documentación puede parecer insuficiente si es que se desea buscar más allá de lo que es visible. Los comunicados y la prensa sólo nos muestran una parte de lo que realmente pasa en las relaciones políticas. En esa misma dirección, la información proveniente de algunas partes puede ser sesgada, y sin la posibilidad de contrastar fuentes, la investigación misma puede adquirir este sesgo. Asimismo, estudiar las élites económicas desde una perspectiva estructuralista puede ser complicado dada la opacidad de la información provista por esos actores (balances financieros, rentabilidad, tasa de ganancias, etc).

Por otra parte, si se quisiera ampliar esta investigación, un buen recurso sería seguir indagando quiénes configuran los aparatos del Estado, sus redes familiares y sociales, allí se pueden encontrar claves para comprender la forma en la que inciden las élites en el Estado. Asimismo, para tener un panorama más amplio y complejizar la reflexión de cómo se configuran las relaciones que se dan en el Estado, sería fructífero extender la visión a otros

actores que también están presentes en las disputas y conflictos por el Estado, como las organizaciones sociales, los partidos políticos y los medios de comunicación.

## Referencias

- Anderson, Perry. 2003. "La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social". Buenos Aires: CLACSO.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2018. Informe para primer debate "Proyecto de Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal".
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2020. Informe para Primer Debate del "Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid 19".
- Báez, Jonathan. 2020. "Captura empresarial del poder: preludio del Paro Nacional". En *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, editado por Franklin Ramírez, 195- 220. CLACSO.
- Basset, Yann. 2010. "Las relaciones entre las esferas política y económica". *Nueva sociedad* 229: 94-113.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos, y Ianoni, Marcus. 2017. *Developmental class coalitions: Historical experiences and prospects 1*. En *Growth, Crisis, Democracy* (pp. 166-195). Routledge
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. 1996. *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Coyoacán: Distribuciones Fontamara, S.A.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. 2003. *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Burbano de Lara, Felipe. 2006. Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador. En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* compilado por Basualdo & E. Arceo. 293-316. Buenos Aires: CLACSO.
- Burbano de Lara, Felipe. 2014. *La revuelta de las periferias: movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador* Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.
- Conaghan, Catherine. 1988. *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine, Malloy, James, y Abugattas, Luis. 1990. "Business and the "Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*, 25(2), 3-30.
- Conaghan, Catherine, Malloy, James, y Wolfson, Leandro. 1997. "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia". *Desarrollo Económico*, 36 (144), 867-890.
- Cajas Guijarro, John. 2018. "¿Hacia dónde va el Ecuador de Lenín Moreno? Entre una crisis persistente y un nuevo neoliberalismo". *Nueva Sociedad*.
- Canelo, Paula, y Castellani, Ana. 2017. "Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri". Informe de investigación, IDAES-UNSAM.
- Castellani, Ana. 2008. Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes CECYP*, 14, 139-157.
- Castellani, Ana. 2016. *La evolución de la élite económica en la Argentina de los años noventa*. Universidad Nacional de San Martín.

- Castellani, Ana. 2018. "Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública". *Nueva Sociedad* 276: 48-61.
- Cañete Alonso, Rosa. 2018. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam, Clacso.
- Cardoso, Henrique. 1968. "Las élites empresariales en América latina". *Pensamiento Crítico*, 16: 112-143.
- Carrión, Luis Fierro. 2019. Los Grupos Financieros en el Ecuador—25 Años Después. *Revista PUCE*, 108, 139-175.
- Comité Empresarial Ecuatoriano. 2021. *Memoria histórica 2004-2021*.
- Chiasson-LeBel, Thomas. 2016. *Development, capitalists and extractive rent*. Dissertation for the degree of doctor of philosophy. Toront: York University.
- Chiasson-Lebel, Thomas. 2019. "Neoliberalism in Ecuador after Correa". *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 108: 153-174.
- Chiasson-LeBel, Thomas. 2020. "Tres periodos de relaciones entre las élites y el Estado: Una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador". *Concentración económica y poder político en América Latina*, 93-136.
- Chiriboga, Andrés y Arias, Leonardo. 2020. "La ruta al "paquetazo" y el retorno de la economía fondomonetarista al Ecuador". En *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, editado por Franklin Ramírez 169- 194. CLACSO.
- Coronel, Valeria., Stoessel, Soledad., Guanche, Julio. y Cadahia, Luciana. 2019. "Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador". *Colombia Internacional*, 100: 147-174.  
<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint100.2019.07>
- Dargent, E, 2011, La tecnocracia económica colombiana: estrategia y continuidad, EGOB, *Revista de asuntos públicos*, 8, 70–75.  
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31391/u825732.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). 2013. *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista* (Vol. 343). Ediciones Akal.
- Diniz, Eli & Vericat, Isabel. 1995. Reformas económicas y democracia en el Brasil de los años noventa: las cámaras sectoriales como foro de negociación. *Revista mexicana de sociología*, 61-93.
- Donatello, Luis Miguel. 2013. Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil.
- Durán, Iván Mauricio. 2008. "La federación nacional de cafeteros y la política cambiarla en Colombia 1923-1973: una aproximación historiográfica". *Ensayos de Economía*, 18(32), 79-98.
- Durand, Francisco. 2010. "Empresarios a la presidencia". *Nueva Sociedad*, 225, 68.
- Durand, Francisco y Crabtree, John. 2017. *Perú: élites del poder y captura política*. Universidad del Pacífico.

- Durand, Francisco. 2019. *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Estrada, Jairo. 2006. "Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia". En *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO*. Buenos Aires, CLACSO Libros, 247-284
- Faguet, Jean Paul, Sánchez, Fabio, & Villaveces Niño, Marta-Juanita. 2020. "The perversion of land reform by landed elites: Power, inequality and development in Colombia". *World Development*, 136
- Fairfield, Tasha. 2015a. "Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America" *Business and Politics* 17, no. 3: 411-441.
- Fairfield, Tasha. 2015b. "Tax Developments under Left Rule in Bolivia and Right Rule in Chile. In *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*". Cambridge: Cambridge University Press, 260-273.  
doi:10.1017/CBO9781316104767.010
- FARO. 2021. *Principales reformas tributarias en el Gobierno de Lenín Moreno*. Quito: FARO
- Galichini, Franco. 2019. "Las élites económicas y sus vínculos con el Estado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018) en Colombia". En XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales: Universidad de Buenos Aires.
- Garrido, Celso, y Peres Núñez, Wilson. 1998. Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa. En *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, 13-80. México, DF: Siglo Veintiuno.
- Geoghegan, Verónica Serafini. 2017. *Élites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio*. Asunción: OXFAM.
- González, Fernán. 2006. El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. Disponible en: <http://www.institutgovernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>
- Guamán, Adoración y Stoessel, Soledad (2022). "Del derecho al trabajo digno al régimen laboral neoliberal. Captura estatal y autoritarismo en el Ecuador contemporáneo". *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 35, 211-238.
- Jessop, Bob. 2014. "El Estado y el poder" *Utopía y praxis latinoamericana*, 19 (66), 19-35.
- Jessop, B. 2016. *El estado: pasado, presente y futuro*. Madrid. Catarata.
- Larraín, Fernando, y Medina, Fernando. 2010. "Captura del Estado en Chile¿ Somos un país vulnerable?". *Chile en el club de los países desarrollados*, 53.
- Lipset, Seymour y Solari, Aldo. 1967. *Élites in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press
- Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristobal. 2021. "Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), 135-156.
- Mauceri, Philip. 2001. "Estado, élites y contrainsurgencia: Una comparación preliminar entre Colombia y Perú". *Revista uniandes*. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co>

- Medina-Gallego, Carlos. 2010. "Conflicto armado, corrupción y captura del Estado De la perversión de los procesos económicos públicos a la cooptación política de Estado por las fuerzas ilegales". *Ciudad Paz-ando*, 3(1), 43-52.
- Mills, Nick. 1991. "Sector privado y Estado nacional en el Ecuador democrático 1979-1984". *La cuestión regional y el poder*, 207-246.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class*. New York and London. Mcgraw-HUL Book Company, INC.
- Muñoz, Mauricio. 2019. "Élites Empresariales Guayaquileñas como grupo de Presión del Poder Ejecutivo en el Estado Ecuatoriano en el Período 2017-2019". Tesis de grado, Universidad de Guayaquil.
- Naranjo, Alexis. 1993. "Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990" *Ecuador Debate*, 30, 155-168.
- Nercesian, Inés. 2020. *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Teseo: Buenos Aires.
- Ocampo, José Antonio. 2017. *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- OECD. 2021. "Lobbying in the 21st Century", in *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b6ec100-en>.
- Paz y Miño, Juan. 2016. "La crisis bancaria de 1999: El retorno de la "plutocracia". *Historia y Economía*" Boletín del Taller de Historia Económica. Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Pareto, Vilfred. 1991. *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. London: Transaction.
- Oleas Montalvo, Julio. 2017. "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo" *América Latina en la Historia Económica*, 24, 1, 210-242. doi: <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i1.724>
- Ragin, Charles. 2007. *La Construcción de la Investigación Social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del Hombre editores.
- Ramírez, Franklin. 2007. "'Posneoliberalismo' y 'neodesarrollismo': ¿ Las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana?". *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Las izquierdas y la constituyente*. Quito: FES-ILDIS, (5), 51-56.
- Ramírez, Franklin. 2008. "Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en Ecuador. La ruta de Rafael Correa en el poder". *La nueva política en América Latina, rupturas y continuidades*, 171-196.
- Ramírez, Franklin. 2018. "El 4 de febrero y la descorreización de Ecuador." *Nueva Sociedad*.
- Rettberg, Angelika. 2001. "Dos crisis, dos desenlaces: Retos y realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa". *Revista de Estudios Sociales*, 08, 85- 92.
- Rettberg, Angelika. 2002. "Empresarios y política en Colombia: Un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998)". *Revista de Estudios Sociales*, (12): 52-65.

- Rettberg, Angelika. 2003. "Entre el cielo y el suelo: Una mirada crítica a los gremios colombianos. La Crisis Política Colombiana: Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso de Paz".
- Rodríguez, Edwin. 2014. "La protesta social en el primer gobierno de Juan Manuel Santos". *Jurídicas CUC*, 10, 1: 233 - 281.
- Rosero, Robertho, y Báez, Jonathan. 2021, 29 mayo. ¿Defensa de la banca o de la dolarización? Inconstitucionalidad en la "Ley para la Defensa de la Dolarización" y su análisis económico. Recuperado de: <https://coyunturaucelie.org/2021/02/10/defensa-de-la-banca-o-de-la-dolarizacion-inconstitucionalidad-en-la-ley-para-la-defensa-de-la-dolarizacion-y-su-analisis-economico/>
- Roth Deubel, André Noël, y Fredy Alejandro Robayo Corredor. 2016. "Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia". *Cuadernos de Administración* 31 (54):17-27. <https://doi.org/10.25100/cdea.v31i54.4>.
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez, Gonzalo. 1998. "El asalto neoliberal. En libro: Los retos de la globalización". En: *Ensayo en homenaje a Theotónio Dos Santos* editado por Francisco López Segrera UNESCO: Caracas. Disponible en la World Wide Web: [http:// bibliotecavirtual](http://bibliotecavirtual)
- Sáenz Rovner, Eduardo. 1992. *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. CES.
- Salcedo-Albarán, Eduardo, Garay, Jorge Luis, De León-Beltrán, Isaac, y Guerrero, Bernardo. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Avina.
- Bottinelli, Eduardo, y Serna, Miguel. 2018. "El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: Un estudio comparado de ocho países". CLACSO
- Solimano, Andrés. 2014. *Economic elites, crises, and democracy: alternatives beyond neoliberal capitalism*. Oxford University Press, USA.
- Stiglitz, Josep. 2003. "El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina" *Revista de la CEPAL*, 80. pp.7-39
- Stoessel, Soledad. 2021. "Los sectores dominantes en el Ecuador postneoliberal". *Perfiles Latinoamericanos*, 29, 57. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1329/1176>.
- Tirado, Ricardo, y Luna, Matilde. 1995. "El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)". *Revista mexicana de sociología*, 27-59.
- Tirado, Ricardo. 2015. Teorías y conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios. *Revista mexicana de sociología*, 77(3), 467-495.
- Vázquez, Jorge Alberto. 2009. La corporativización empresarial de las políticas públicas: el caso de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 117-135.
- Villarruel-Meythaler, Ramiro, Sánchez-Gómez, Paul, Cachipundo-Lazo, Keven, y Jaramillo-Jaramillo, Iván. 2019. "El auge de los Grupos Económicos en Ecuador. The rise of economic groups in Ecuador". *Observatorio económico y social de Tungurahua*: (23) 10.

Wright Mills, Charles. 1956. *La élite de poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wouters OJ. 2020. Lobbying Expenditures and Campaign Contributions by the Pharmaceutical and Health Product Industry in the United States, 1999-2018. *JAMA Intern Med.* 2020;180(5):688–697. doi:10.1001/jamainternmed.2020.0146

## **Anexo 1. Listado de entrevistas**

### **Caso Ecuador**

Mauricio Proaño, Ex Asambleísta por la Provincia de Pichincha (2017-2021). Fecha: 6 de septiembre de 2022. Ciudad: Quito.

Mauricio Zambrano, Asambleísta por América Latina, El Caribe y África (2017-2021) (2022-2026). Fecha: 9 de septiembre de 2022. Ciudad: Quito.

Esteban Melo, Ex Asambleísta de Ecuador. Electo por Europa, Asia y Oceanía (2017-2021). Fecha: 19 de septiembre de 2022. Ciudad: Quito.

Pabel Muñoz, Ex Asambleísta por la provincia de Pichincha (2017-2021) (2022-). Fecha: 28 de septiembre de 2022. Ciudad: Quito.

### **Caso Colombia**

Wilson Arias, Senador de la República de Colombia. Fecha: 13 de octubre de 2022. Ciudad: Bogotá.

Coordinadora de Unidad de Trabajo Legislativo, Congreso de la República. Fecha: 17 de octubre de 2022. Ciudad, Bogotá. La entrevistada solicitó resguardar su anonimato

Coordinador de Unidad de Trabajo Legislativo, Congreso de la República. Fecha: 7 de noviembre de 2022. Ciudad: Bogotá. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato.