

Revista  
**CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**#8**

ISSN:1390-7131

*udla*



Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales  
Revista de Investigación

**Escuela de Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales**

Universidad de Las Américas

# Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación

E- ISSN: 2588-1035

Volumen 8, Issue 1, Número 8

Septiembre/Octubre 2019

Quito – Ecuador

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación es editada y publicada anualmente por la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público y privado.

**Editora:** Jéssica Játiva Valles

## **Consejo Editorial:**

Andrés Mejía, King's College, Reino Unido

Nathan A. Sears, University of Toronto, Canadá

José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador

Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador

María Inés Bayas, Universidad de Piura, Perú

Sebastián Mantilla, CELAEP, Ecuador

Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.

## **Equipo Editorial:**

Dominique Michelle

Andrade Beltrán, Andrea

Tamara Espinosa Maza,

Boris Stefano Herrera

Mosquera, y Sofía Olimpia

Narváez Guevara.

## **Evaluadores expertos en esta edición:**

Ph.D. Daniel Granda Arciniega, Universidad Central del Ecuador, Ecuador; Ph. D. (c)

Michel Levi Coral, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; Ph. D. Katalina Barreiro

Santana, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador; Ph. D. (c) Diana Dávila

Gordillo, Leiden University, Países Bajos; Dr. Simón Jaramillo, Corporación Participación

Ciudadana; Ph. D. (c) Pamela Torres Castillo, Université de la Sorbonne Nouvelle, París;

Ph. D. Daniela Celleri, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador; Ph. D.

Diego Pérez Enríquez, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Decano: Ruth Hidalgo

Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:

Directora Carolina Urigüen

## **Diseño y diagramación:**

Alejandra Zárate.

## **Impresión:**

Editorial Ecuador

Envío de artículos e información: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)

Suscripciones, pedidos y distribución: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)

Universidad de Las Américas: Av. De los Granados E12-41 y Colimes (170503), Quito-Ecuador

[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)

# Índice

Nota Editorial	
Jéssica Játiva Valles .....	8

## **Dossier: Retos y Desafíos de la Democracia en América Latina**

<b>1. Transparencia y Control Social. ¿Eficacia pública, resultados o desencuentros en el período 2007- 2017</b> <i>Transparency and Social Control. Public effectiveness, results or disagreements in the period 2007- 2017</i>	
Jenny Cedeño Alcívar e Irma Jara Íñiguez .....	13
<b>2. En el Ecuador del 2019, ¿las propuestas de candidatos municipales representan las demandas ciudadanas, o son ofrecimientos que no dicen nada?</b> <i>In Ecuador of 2019, do proposals of municipal candidates represent citizen demands, or are they offers they say nothing?</i>	
William Jiménez Paredes .....	41
<b>3. La disputa por la democracia en Venezuela: Un análisis de los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular</b> <i>The dispute for Democracy in Venezuela: An Analysis of the Presidential Councils of Popular Government</i>	
Carlos Rodríguez de Caires .....	77
<b>4. Temblando ante la autoridad: Castigo físico en el hogar y transmisión de valores antidemocráticos a los niños ecuatorianos</b> <i>Shaking before authority: Household physical punishment and transmisión of anti-democratic values in Ecuador children</i>	
Paula Armendáriz y Daniel Montalvo .....	109
<b>5. La incidencia del sistema de transparencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la investigación judicial de casos de corrupción en el centro del Ecuador: estudio comparado de las provincias de Tungurahua y Chimborazo</b> <i>The impact of the Council of Citizen Participation &amp; Social Control's transparency system in the prosecution of corruption cases in the center of Ecuador: a comparative study of the provinces of Tungurahua and Chimborazo</i>	
Mathías E. Valdez Duffau y Esther Gossman Figueroa .....	133
<b>Otros temas</b>	
<b>6. The Wrong Partner: Peripheral Realism and Argentina's Defense Foreign Policy towards China and the united States between 2005 and 2015</b> <i>El socio equivocado: el realismo periférico y la Política Exterior de Defensa Argentina hacia china y Estados Unidos entre 2005 y 2015</i>	
Victoria Álvarez Magañañi y Lautaro Nahuel Rubbi .....	151
<b>7. ¿Por qué los Estados rechazan la ayuda internacional? El caso ecuatoriano (2007-2015)</b> <i>Why do states reject foreign aid? The ecuadorian case (2007-2015)</i>	
Carlos Obando Castillo .....	175
<b>8. Reasons for the durability of the Chinese Communist Party regime</b> <i>Razones de la durabilidad del régimen del Partido Comunista Chino</i>	
Andrés Gómez Polanco .....	217
Política Editorial .....	232

## **Nota Editorial**

La *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* de la Universidad de Las Américas (UDLA), continúa por octavo año consecutivo con el proceso de fortalecer la creación y difusión de contenido académico y científico en los campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

La aspiración de la Revista es convertirse en un instrumento de comunicación con la sociedad, comunidad académica, política, y científica, tanto a nivel nacional como internacional, mediante la escritura y difusión de artículos teóricos de gran relevancia enfocados en temas que guían la agenda de investigación interdisciplinaria en la actualidad.

La octava edición de la Revista se divide en dos secciones. La primera, consta de un dossier enfocado en los retos y desafíos por los que atraviesa actualmente la democracia en América Latina, considerando la preeminencia que esta forma de gobierno tiene en la región. Se han recopilado varios trabajos que se relacionan directamente con la temática principal de la Revista, estudiando temas como institucionalidad democrática, transparencia y anticorrupción, participación ciudadana, procesos electorales, calidad de las elecciones, etc.

En la segunda sección, se presentarán tres artículos que responden a una temática abierta (“Otros Temas”) sobre diversos aspectos notables en las Relaciones Internacionales del siglo XXI.

El equipo editorial, ha sido conformado por estudiantes de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UDLA, que apoyan el trabajo de la editora para la revisión, edición y corrección de los artículos presentados.

Conforme al propósito original de la Revista, confiamos en que este número constituya un aporte al conocimiento y debate de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales en el país. De la misma manera, la Revista agradece a los colaboradores de este número por sus artículos, así como a los miembros del Consejo Editorial por su apertura y esfuerzo.

**Jéssica Játiva Valles**

**Editora, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales***  
**Universidad de Las Américas**

## Editor's Note

The *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Journal of Political Science and International Relations) for the Universidad de Las Américas (University of Americas-), is now in its eighth consecutive year of publishing. The focus of this annual journal is to strengthening the creation and dissemination of academic and scientific content in the fields of both political science and international relations. The journal is bilingual and welcomes submissions in both Spanish and English.

The goal of the journal is to become an academic outlet for communication with society, academia, politics, and the scientific community, both nationally and internationally, by writing and disseminating theoretical and empirical articles related to issues leading the agenda in modern interdisciplinary research.

The eighth edition of this journal will be divided into two sections. The first section will consist of a dossier focused on the current challenges facing democracy in Latin America. Articles must consider the preeminence of this form of government as it relates to the region. Several works have been compiled because of their directly relation to the main topic of the Journal, studying issues such as democratic institutionalism, transparency, anti-corruption, citizen participation, electoral processes and quality of elections.

The second section of the journal will include articles in response to an open theme, where researchers are free to write on notable aspects within the field of contemporary International Relations.

The editorial team has been conformed by students from the UDLA Career of Political Science and International Relations, who support the work of the editor for the review, edition and correction of the articles presented. The Journal of Political Science and International Relations accepts only original scholarly articles that are not under consideration by another publication at the time of submission.

In accordance with the original focus purpose of the Journal, we trust that this number constitutes a contribution to the knowledge and debate of Political Science and International Relations in the country. In the same way, the Journal thanks the collaborators of this number for their articles, as well as the members of the Editorial Board for their openness and effort.

**Jéssica Játiva Valles**

**Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales***  
**Universidad de Las Américas**

CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES



# Dossier: Retos y Desafíos de la Democracia en América Latina



# **Transparencia y control social<sup>1</sup>**

## **¿Eficacia pública, resultados o desencuentros en el periodo 2007-2017?**

*Transparency and Social Control*  
*Public effectiveness, results or disagreements*  
*in the period 2007-2017?*

**Jenny Cedeño Alcívar \*\***

**Irma Victoria Jara Iñiguez \*\*\***

**Resumen:** En Ecuador, desde el 2007, en el marco de la transformación del Estado, que incluye una reforma constitucional en el 2008, se evidencia un cambio trascendental en los modelos de gestión de lo público, destacándose el de transparencia y control social. Para analizar los resultados, luego de una década, se realiza un estudio comparado diacrónico 2007-2017 de la evolución del modelo de gestión, utilizando la comparación por fases, teniendo en cuenta, como aspecto relevante, los cambios normativos como argumento para las acciones públicas causalmente idóneas para producir resultados, y los componentes del modelo de gestión.

Se consideran en el análisis dos componentes de la decisión pública, el institucional y el técnico para alcanzar la eficacia pública. Se realiza la recolección de datos aplicando la técnica de entrevistas semiestructuradas con servidores expertos, el análisis documental y de indicadores, buscando generar datos descriptivos, desde diferentes perspectivas.

---

<sup>1</sup> Investigación realizada en el marco del Proyecto IAEN- P1-006 "Gestión Pública y Transparencia en la Región".

\*\* Ph.D. (c) en Estudios Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador. Magíster en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. [jcedenio2000@yahoo.es](mailto:jcedenio2000@yahoo.es)

\*\*\* Ph.D. en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar. Master in Business Administration (MBA) por la Universidad de Quebec de Montreal en Canadá. Máster en Administración de Empresas por la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Actualmente es investigadora en el Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

\*\*\*\* Fecha de recepción: febrero 2019 / Fecha de aceptación: julio 2019.

Se describe la evolución del modelo de transparencia y el acceso a la información pública, identificándose que los resultados obtenidos en el periodo de estudios no representan un cambio observable y mensurable, que el principio democrático de participación ciudadana se encuentra aún en desarrollo, existiendo por tanto desencuentros ciudadanía-administración al no cumplirse con las expectativas ciudadanas.

**Palabras Clave:** Administración Pública, Control Social, Ecuador, Lucha contra la corrupción, Transparencia .

**Abstract:** In Ecuador, since 2007, within the framework of the transformation of the State, which includes a constitutional reform in 2008, a transcendental change is evident in the management models of the public, highlighting the transparency and social control. To analyze the results, after a decade, a diachronic comparative study 2007-2017 of the evolution of the management model is performed, using the comparison by phases, taking into account as a relevant aspect the normative changes as an argument for the causally appropriate public actions to produce results, and the components of the management model.

Two components of the public, institutional and technical decision to achieve public efficacy are considered in the analysis. The data collection is done applying the technique of semi-structured interviews with expert servers, document analysis and indicators, seeking to generate descriptive data from different perspectives.

The evolution of the transparency model and access to public information is described, identifying that the results obtained in the study period do not represent an observable and measurable change, that the democratic principle of citizen participation is still in development, and therefore there are disagreements citizenship-administration by not meeting citizen expectations.

**Keywords:** Public Administration, Social Control, Ecuador, Fight against corruption, Transparency.

## **Introducción**

El mayor acceso a la información pública y la transparencia gubernamental son elementos clave para abordar los desafíos de gobernanza, ya que promueven la responsabilidad de los servidores y son requisito para el ejercicio de participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social; es así cómo se busca alcanzar la eficacia, en el marco de la nueva gestión pública. No obstante, es recién en el nuevo siglo que la región de América Latina y el Caribe se ha movido lentamente hacia la adopción de marcos legales que garanticen el derecho de los ciudadanos a la información y la transparencia con un 75% de países que han promulgado sus leyes.<sup>2</sup>

En Ecuador, si bien la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (LOTAIP), se emitió el 2004, se ha expuesto y analizado poco en la arena académica-pública sobre las condiciones que han afectado su cumplimiento, y sobre la evolución de las acciones públicas a partir de este instrumento. A pesar de que, en la materia, uno de los problemas más críticos es la creación de mecanismos institucionales para gestionar la transparencia a través de sus diferentes formas, una vez que se ha promulgado la legislación y acordado la política pública.

La emisión de los instrumentos legales, el levantamiento de la institucionalidad y las acciones durante la implementación del modelo de gestión deben tener una relación técnico causal, pero, a su vez, son el resultado de una acumulación de aprendizaje técnico y político.<sup>3, 4, 5</sup> Por ello, se requiere una amplia comprensión de los elementos que llevan a un modelo de transparencia a tener un determinado desempeño, para que conduzcan a la eficacia pública.

La puesta en práctica de las políticas de transparencia, el acceso a la información y rendición de cuentas resulta sustantiva para determinar nuevas formas de relación con el ciudadano y con ello posibilitar acciones de intervención en las decisiones gubernamentales. Adicionalmente, como se indica en varios estudios, a la transparencia se la relaciona con

---

<sup>2</sup> CEPAL, "Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Recursos. América Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación", <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "Introducción", en Luis F. Aguilar Villanueva, compilador, *Política Pública* (México: Siglo veintiuno, 2012), págs. 17-50.

<sup>4</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "Política Pública: Una mirada al presente y al futuro", *Revista Opera*, Núm. 12 (2012), págs. 31- 61.

<sup>5</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "Marco para el análisis de las políticas públicas", *Administración & Ciudadanía. Revista da Escola Galega de Administración Pública*. Vol. 3, Núm. 2 (2008), págs. 9-28

sistemas anticorrupción, obliga a analizar su funcionamiento desde la institucionalidad y lo técnico en pro de un Estado de derecho efectivo<sup>6</sup>.

En Ecuador, en el 2007, se expidió la Política de Estado de Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública; sin embargo, al 2017 como corte del análisis, se identificó que, de acuerdo con la encuesta del barómetro global de corrupción de Transparencia Internacional (TI)<sup>7</sup>, el 53% de los ciudadanos consideró que la corrupción aumentó en ese año, aun cuando se aprecian los esfuerzos gubernamentales para enfrentarla. Por otro lado, respecto a las experiencias en corrupción, y en específico los índices de soborno, el porcentaje de personas que han tenido que pagar un soborno para recibir servicios básicos en Ecuador ascendía al 28%; siendo la buena noticia que el 74% de los encuestados mostró una clara visión de que la ciudadanía puede aportar a la diferencia en la lucha contra la corrupción.

Respecto a la corrupción a gran escala, son ampliamente conocidas las prácticas de sobornos a que recurren las empresas transnacionales en los países receptores de inversiones. Una de las más recientes es el escándalo de Odebrecht, a partir de una investigación realizada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, publicada al final del periodo 2016. En esta se expuso a altos funcionarios públicos de al menos 12 países, entre ellos a Ecuador, involucrando al vicepresidente de la República, quien hoy cumple su condena.

Los indicadores enunciados, después de más de una década de la promulgación de la LOTAIP, y de una década de la emisión de la política pública de lucha contra la corrupción, destacan la necesidad de tener un marco legal sólido y pertinente acorde con las realidades sociales nacionales. A su vez, es necesario un modelo de gestión que asegure la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, que posibilite la participación ciudadana y el control social, para que, de esta forma, se prevenga o disminuya la corrupción.

En este marco, el estudio realiza un análisis comparado diacrónico 2007-2017 a partir de una investigación con enfoque cualitativo y alcance de tipo descriptivo respecto a la evolución del modelo de gestión para la transparencia en Ecuador; identificando la existencia de encuentros/desencuentros entre ciudadanía-administración en contraste

---

<sup>6</sup> Salvador Mora V., "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México", *Argumentos*, Vol. 29, Núm. 82 (septiembre-diciembre, 2016), pág. 225.

<sup>7</sup> Transparencia Internacional (TI), "Global Corruption Barometer 2017", [https://www.transparency.org/research/gcb/gcb\\_2015\\_16/0](https://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16/0)

con la eficacia y la democratización del Poder Público. Para el efecto se determinan dos fases, teniendo en cuenta como aspecto relevante los cambios normativos, como argumento para las acciones públicas causalmente idóneas para producir resultados; y los componentes del modelo de gestión, en relación con la vigencia y el funcionamiento de las instituciones que dan sustento a la organización y a las condiciones en que el Estado decide someterse a la vigilancia y supervisión de los ciudadanos.

Como resultado del estudio se describen las variaciones en las acciones y los resultados de la implementación, considerando en el análisis lo institucional y lo técnico como aspectos interdependientes y complementarios, para alcanzar la eficacia pública;<sup>8</sup> y con ello se advierte preliminarmente el nivel de correspondencia entre la expectativa y lo efectuado a través del modelo implementado.

---

<sup>8</sup> Aguilar Villanueva, (2008) *op. cit.*, págs. 9-28.

## **Metodología**

A través de una investigación documental, se estudia el caso Ecuador utilizando un enfoque cualitativo y realizando un análisis diacrónico comparado del periodo 2007-2017, respecto a lo institucional, las acciones y, resultados del modelo de transparencia. Se utiliza la comparación por fases como un aporte al control empírico de las generalizaciones,<sup>9</sup> y ya que en ella se incorporan elementos en contexto para comprender la evolución de la transparencia, a partir de los cambios en el rol de las organizaciones y la institucionalidad en general. Se determinan dos fases, teniendo en cuenta como aspecto relevante los cambios normativos, como argumento para las acciones públicas causalmente idóneas para producir resultados, y los componentes del modelo de gestión.

Para el análisis cualitativo se parte de la información de la ejecución de políticas y estrategias del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción (2013) y de los informes de los procesos de rendición de cuentas; así como, 6 entrevistas en profundidad de tipo semiestructuradas con servidores expertos de las instituciones que se constituyen en los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, transparencia y la participación ciudadana. Para el análisis de las entrevistas se definieron categorías relacionadas con la identificación de los niveles de correspondencia entre las políticas y las dimensiones institucional y técnica (acciones) y su eficacia; así como la tipificación de aspectos deficitarios. Se analiza también la información de carácter cuantitativo, a través de indicadores, lo que busca generar datos descriptivos, privilegiando el acceso al significado de las acciones desde la perspectiva y percepción de expertos y la opinión ciudadana.

Para medición de contraste, respecto a los aspectos de institucionalidad, acciones y resultados se toma como referencia, a efectos académicos, en relación con:

- a. El acceso a la información, la clasificación global del derecho a la información (Global Right to Information Rating –RTI) emitido por el Centro de Derecho y Democracia, índice que clasifica a los países otorgando un puntaje de 0-150 dependiendo de la fortaleza de su marco legal que garantiza el derecho a la información.

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, "Comparación y método comparado", en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, *La comparación en las Ciencias Sociales* (Madrid: Alianza Editorial S.A., 1999), págs. 29- 50.

- b. La transparencia fiscal y pública, el índice de presupuesto abierto (Open Budget index –OBI); el indicador de divulgación de activos de funcionarios, de la calificación de elegibilidad para Gobierno Abierto (Open Government Partnership –OGP); e informes de rendición de cuentas.
- c. La corrupción, el índice de percepción de la corrupción (Percepción Corruption Index – PCI-), y el barómetro global de corrupción (Global Corruption Barometer –GBC-) que son publicados por TI.

## Marco referencial y teórico

El análisis de la evolución de los modelos de gestión partirá de conceptualizar a este como un esquema o marco de referencia, en el que se basa la administración pública para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretende alcanzar sus objetivos. Siguiendo a Vincent Mabillard y Martial Pasquier<sup>10</sup> se entenderá que “en una perspectiva normativa, la transparencia se considera un bien deseable”, pero, con el sustento de que como complemento apropiado de la transparencia (visión), se requiere el acceso abierto a los espacios de toma de decisiones a través de la participación (voz) y, que visión y voz se juntan para el ejercicio de un debate informado<sup>11</sup>.

En perspectiva, la transparencia se explica sobre la base de la relación entre sociedad y Estado, abonando en favor de la calidad institucional de la democracia. En este sentido, el valor de la transparencia se determina en la medida en que se definen las normas para que las políticas públicas sean congruentes y eficaces con los imperativos de la sociedad.<sup>12</sup> En un modelo de gestión de transparencia, en el que se parte de esta como política pública, se debe considerar lo indicado por Izabela Moreira y Mario V. Claussen:

Está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países y/o prevenir y combatir la corrupción<sup>13</sup>.

En este contexto, la nueva gestión pública se despliega como un dispositivo para proyectar mejores resultados, a través de sus doctrinas como el control y la medición y valores construidos y justificados a través de los significados de responsabilidad, rendición de cuentas, y la transparencia.<sup>14</sup> Este abordaje se relaciona con la vigencia y el funcionamiento de las instituciones que dan sustento a la organización, respecto a las condiciones en que el Estado decide someterse a la vigilancia y supervisión

<sup>10</sup> Vincent Mabillard y Martial Pasquier, “Transparency and Trust in Government (2007-2014): A comparative Study”, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. IX, Núm. 2 (Invierno 2016/2017), pág. 72

<sup>11</sup> Albert J. Meijer y Deirdre Curtin, “Open government: connecting vision and voice”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, Núm. 1 (2012), pág. 11.

<sup>12</sup> Ricardo Uvalle, “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 226 (enero-abril, 2016), págs. 200-201.

<sup>13</sup> Izabela Moreira y Mario V. Claussen, “Políticas de transparencia en la administración pública brasileña”, *Revista Reforma y Democracia*, versión electrónica, Núm. 51 (Octubre, 2011), pág. 1.

<sup>14</sup> Christopher Hood, “¿Una gestión pública para todo momento?”, en Guillermo M. Cejudo, Compilador, *Nueva Gestión Pública* (México: Siglo veintiuno, 2013), págs 48-74.



de los ciudadanos y, las acciones técnico causales que dan efectividad al ejercicio del poder y su responsabilidad ante los ciudadanos que doctrinariamente son el centro de su existencia.

Considerando que, en la decisión pública, acorde con Luis Aguilar Villanueva,<sup>15</sup> las dimensiones son institucional y técnica, interdependientes y complementarias, y que los métodos de gestión que sustentan la acción deben ser compatibles con los imperativos legales del Estado. Es así cómo se afirma que la eficacia pública del gobierno se alcanza al articular legalidad y causalidad; en caso contrario, se corre el riesgo de desactivar el poder del Estado en cuanto a la promoción del bienestar de la sociedad. Dicho de otro modo, se entenderá que existe eficacia pública cuando el fin deseado de la acción y el efecto consumado son equivalentes.<sup>16</sup> En consecuencia, el resultado público o a través del cual se crea valor público, reúne tres condiciones o criterios, es un cambio social: a) empírico de beneficio registrable y mensurable; b) en la que se preservan y potencian los valores democráticos, c) demandado y respaldado por la voz y preferencia de los ciudadanos y se corresponde con las intenciones que la decisión gubernamental/estatal quiso realizar.<sup>17</sup>

## **Caso Ecuador y aspectos del estudio**

La expedición de la LOTAIP representó un avance significativo en el país respecto del esfuerzo por garantizar a los ciudadanos el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública y, este como indispensable para la fiscalización del poder público. Con esta Ley están sometidas, al principio de publicidad, la información que emane o esté en poder de: a) las entidades que conforman el sector público; b) las personas jurídicas, de derecho público o privado que, para el tema materia de información, tengan participación del Estado o sean delegatarios o concesionarios de este en cualquiera de sus modalidades; c) las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado; d) instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, y e) las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG). El principio es el de máxima divulgación, estableciéndose la delimitación de la

<sup>15</sup> Aguilar Villanueva, (2008), *op. cit.*, págs. 9-28.

<sup>16</sup> Aguilar Villanueva, (2012), *op. cit.*, pág. 47.

<sup>17</sup> *Ibid*, pág. 50.

información que no está sujeta al principio de publicidad y, por tanto, se considera información confidencial o reservada.<sup>18</sup>

Desde que la LOTAIP entró en vigencia en 2004, el país pasó de una calificación global de derecho a la información (Calificación RTI) de 75 sobre 150 puntos, en el 2011; del puesto 53 en el ranking formado por 89 países, a un de 73, y un puesto de 78 en el ranking de 111 países en el 2017. Esto significa que, si bien la ley representa una fortaleza respecto a su alcance, la evolución y el avance en cuanto a transparencia y acceso a la información en un contraste global pone en evidencia que Ecuador debe mejorar sus leyes para garantizar el derecho. Principalmente, se deben mejorar los procedimientos de solicitud, excepciones, sistema de apelaciones y sanciones, que son los aspectos más débiles acorde con los parámetros de dicha medición.<sup>19, 20</sup>

En cuanto a la institucionalidad de transparencia, a partir de la expedición de la Ley y sin perjuicio del derecho que otras leyes asignan a otras instituciones públicas de solicitar información y de las facultades que le confiere su propia legislación, corresponde a la Defensoría del Pueblo la promoción, vigilancia y garantías establecidas en la Ley.<sup>21, 22</sup> No obstante, se identifican instituciones con atribuciones para fortalecimiento y fomento, seguimiento y verificación de cumplimiento de acciones relacionadas con la gestión de transparencia, en la administración central a diversas entidades, que al 2017 habían sido eliminadas: Comisión de Control Cívico de la Corrupción; Comisión para la aplicación del sistema anticorrupción del Ecuador;<sup>23</sup> Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión;<sup>24</sup> Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) (y dentro de esta la Subsecretaría General de Transparencia),<sup>25</sup> Secretaría Técnica de Transparencia — adscrita a la SNAP —.

En el 2007, se expide la Política de Estado de lucha contra la corrupción en la administración pública<sup>26</sup>; y, en el marco de la Constitución promulgada en el 2008, en la materia se designan las instituciones de la Función de Transparencia y Control Social: Defensoría del Pueblo; Contraloría

<sup>18</sup> Congreso Nacional. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24, Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may.-2004 y reformas, Art. 1.

<sup>19</sup> Center for Law and Democracy, "Global Right to Information Rating results 2012", <http://www.rti-rating.org>

<sup>20</sup> Center for Law and Democracy, "Global Right to Information Rating results 2017", <http://www.rti-rating.org>

<sup>21</sup> Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24*, Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may.-2004 y reformas, Art. 11.

<sup>22</sup> Congreso Nacional, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, Registro Oficial 7 de 20-feb-1997 y reformas

<sup>23</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 122*, Registro Oficial 25 de 19 de Febrero del 2003.

<sup>24</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1511*, Registro Oficial Suplemento 498 de 31 de diciembre del 2008.

<sup>25</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo No. 1522*, 17 de mayo de 2013, Art. 7

<sup>26</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 122*, Registro Oficial 31 de 1-Mar-2007

General del Estado; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y Superintendencias. Esta función se crea para impulsar, promover el control de las entidades y organismos del sector público y del sector privado que presten o desarrollen servicios o actividades de interés público para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; prevenir y combatir la corrupción.<sup>27</sup>

A esta institucionalidad en el ámbito de transparencia, se le suman las organizaciones y entidades que intervienen, por sus facultades o misión, en alguna de las fases de la lucha contra la corrupción, las cuales responden a otras funciones: Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de la Judicatura, Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo anticorrupción.

Al 2017, en general, la institucionalidad en materia de transparencia respecto a las organizaciones y sus roles, los procedimientos y su gestión, no terminan de consolidarse con el propósito de cumplir lo prescrito en la Carta Magna del 2008 y, aún este ámbito es objetivo de reformas. La discusión acerca de la institucionalidad se intensifica en este periodo, ya que salen a la luz varios escándalos de corrupción como los casos denominados 'Odebrecht', 'Petroecuador', 'Refinería del Pacífico', que plantean dudas respecto a la gestión de la transparencia en el marco de las acciones y resultados públicos. En ellos que se involucra la transparencia en los procesos de contratación y, así mismo, en los que se evidencia opacidad y procesos de excepción respecto a la transparencia fiscal presupuestaria.

Ante esta situación, en el segundo semestre del 2017, el presidente Lenín Moreno, a pocos meses de asumir su cargo, anunció que se realizaría una consulta popular, entre otras, en donde incluye una enmienda de la Constitución para sancionar a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilidad para participar en la vida política del país; y, para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, consulta derivada ante las críticas por los resultados de la entidad. Sin embargo, aún con la reestructuración resultante, luego de la consulta a la ciudadanía, se retoma la discusión sobre las atribuciones y conformación del Consejo; pero, asimismo, sobre su existencia, la cual se había puesto en la mesa de discusión por diferentes actores desde 2017.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial segundo suplemento 742 de 20-Oct-2008 y sus reformas, Art. 204.

<sup>28</sup> El Comercio, "13 organizaciones coinciden en la extinción del Cpccs", 1 de septiembre de 2017, <https://www.elcomercio.com/actualidad/organizaciones-extincion-cpccs-consulta-popular.html>.

## Resultados y discusión

### Fase 1: Nacimiento de la transparencia y control social como función de Estado

La fase 1 se definió desde 2007 hasta el 2012, y al inicio de esta fase, con la Constitución de 1998, se evidencia un énfasis general a la temática, la cual enuncia la garantía del derecho a acceder a fuentes de información, con excepción de la reserva por razones de defensa nacional y por otras causas que se establezcan en la ley.<sup>29</sup> Prescribe el deber de rendir cuentas, denunciar y combatir actos de corrupción,<sup>30</sup> y la responsabilidad que deben asumir por los actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos.<sup>31</sup>

En la Carta Magna de 1998 se destaca también el poder de fiscalización desde el legislativo hacia la función ejecutiva y electoral, así como el enjuiciamiento político a las autoridades del Estado, incluidos el presidente y vicepresidente de la República. Al legislativo le correspondía nombrar a importantes autoridades del Estado.

En cuanto a la estructura organizativa para el ámbito de la transparencia, se contaba al inicio de esta fase con la estructura de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, conformada desde 1999, para la lucha contra la corrupción (LCC). No obstante, entre sus objetivos tenía la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Esta entidad se desempeñó hasta el periodo de transición en el 2008, una vez implementados los cambios constitucionales y, el ajuste de acciones desde la nueva función de Estado.<sup>32</sup>

En febrero de 2007 se declaró Política de Estado la lucha contra la corrupción en la administración pública, y se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción,<sup>33</sup> pero aún con esta institucionalidad, según la Defensoría del Pueblo, a mayo del 2007, solo el 18% de las instituciones públicas cumplían entre el 80% y el 100% de lo que estipula el artículo 7 de la LOTAIP; y, el 31.9% de las instituciones públicas prácticamente no cumplían en ningún sentido con dicha ley.<sup>34</sup> En el 2008 se creó, en reemplazo de la

<sup>29</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1998. *Constitución de la República* del Ecuador, Decreto Legislativo No. 000. RO/1 de 11 de Agosto de 1998), Art.81.

<sup>30</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1998. *op. cit.*, Art. 97.

<sup>31</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1998. *op. cit.*, Art. 120.

<sup>32</sup> Congreso Nacional, *Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción*, Registro Oficial 253 de 12-Ago-1999: Calificada como Orgánica Resolución Legislativa No. 22-058

<sup>33</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo* 122, Art.2

<sup>34</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010", [www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional](http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional)

Secretaría existente, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (SNTG), con el objetivo de promover una administración gubernamental transparente en el marco de un sistema de control de corrupción y vigilar el cumplimiento de la LOTAIP.<sup>35</sup>

La Constitución del 2008, como hito trascendental en cuanto a modelo de gestión, creó la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) reconociendo al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio del derecho de participación. La Función está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias;<sup>36</sup>. A partir de esta se creó una instancia de coordinación para la FTCS.<sup>37</sup> A su vez se prescribió la participación en todos los niveles de gobierno con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.<sup>38</sup>

La FTCS tiene el mandato de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevenir y combatir la corrupción.<sup>39</sup>

El CPCCS se creó para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades. Tiene, entre otras, las siguientes funciones: estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social; investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.<sup>40</sup> De forma complementaria, la ley establece que el CPCCS tiene las atribuciones de estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo* 1511, Registro Oficial Suplemento 498 de 31-Dic-2008 y reformas.

<sup>36</sup> Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008, *op.cit.*, Art. 204

<sup>37</sup> *Ibid.*, Art. 206

<sup>38</sup> *Ibid.*, Art. 100

<sup>39</sup> *Ibid.*, Art. 204

<sup>40</sup> *Ibid.*, Art. 207-208

<sup>41</sup> Asamblea Nacional, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, Registro Oficial Suplemento 22 de 09-sep.-2009 (reformado), Art.7.

Dentro de la función, la Contraloría General del Estado es el órgano encargado del control del uso de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones que dispongan de recursos públicos.<sup>42</sup> Las Superintendencias están encargadas de vigilancia, auditoría, intervención y control.<sup>43</sup> La Defensoría del Pueblo tiene como función la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos que estén fuera del país.<sup>44</sup>

Respecto a la garantía de acceso a la información, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, en su artículo 47, que la acción tiene por objeto garantizar el derecho, cuando: ha sido denegado expresa o tácitamente; no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado el acceso físico a las fuentes de información; y asimismo, cuando la denegación se sustente en el carácter secreto o reservado de la misma<sup>45</sup>.

Se destacan también, en esta fase, la expedición de la Ley de Contratación pública, la misma que incluye aspectos y principios de publicidad, transparencia y vigilancia tecnológica, se crea el registro único de proveedores, se establece el uso obligatorio de las herramientas del sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y todo el ciclo transaccional de la contratación pública y, de los modelos;<sup>46</sup> estableciéndose y tipificándose, sin embargo, con regímenes, procedimientos especiales y excepciones.

La Ley Orgánica de la Función legislativa establece que el presidente de la República presentará su informe anual de labores ante el pleno.<sup>47</sup> De la misma manera, las autoridades de otras funciones y organismos públicos deben presentar sus informes anuales<sup>48</sup>. La Asamblea puede proceder al enjuiciamiento político de altos funcionarios, incluidos el presidente y vicepresidente de la República.<sup>49</sup>, <sup>50</sup>. Es así que, durante el año 2011 se realizó el proceso de juicio político en contra de la presidencia del CPCCS, impulsado por un asambleísta, por incumplimiento de funciones: su base estaba referida a varios procesos de designación de autoridades, visibilizándose así una problemática respecto a este poder.

---

<sup>42</sup> Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008, *op.cit.*, Art. 211

<sup>43</sup> *Ibíd.*, Art. 213

<sup>44</sup> *Ibíd.* , Art. 215

<sup>45</sup> Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial Suplemento 52 de 22 -Oct-2009, Art. 47.

<sup>46</sup> Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008, *Ley Orgánica el Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial Suplemento 395 de 4-Ago-2008 y reformas, Arts. 4, 9, 14 y 16

<sup>47</sup> Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial Suplemento 642 de 27-jul-2009 y reformas, Art. 44.

<sup>48</sup> *Ibíd.* , Art. 47

<sup>49</sup> *Ibíd.*, Arts. 78-82

<sup>50</sup> *Ibíd.*, Art. 85

Los planes nacionales de desarrollo 2007-2010 y 2009-2013 recogen el objetivo de garantizar el acceso a la participación pública y política, y entre sus políticas, las de promover la formación ciudadana. Procuran el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción (LCC); fortalecen, generan e innovan formas de control social y rendición de cuentas a los mandantes.<sup>51</sup>

De las acciones registradas por el CPCCS, hasta el final de esta fase, se destacan: a) diseño de la metodología de rendición de cuentas, la cual tiene tres componentes: a) acceso a la información; foros ciudadanos, e incidencia en la gestión de lo público; b) eventos de deliberación pública ciudadanía-Estado, frente al control social realizados con representantes de organizaciones sociales de los gobiernos descentralizados (GAD); c) veedurías a proyectos/ procesos como el Coca Codo Sinclair, registradores de la propiedad, reformas judiciales, plan nacional de violencia de género; d) capacitación a veedores, entre otras.<sup>52</sup>

En el 2012, tuvieron lugar audiencias públicas sectoriales de rendición de cuentas del Ejecutivo a nivel nacional, con la participación de miles de personas.<sup>53</sup> En el marco del cumplimiento del artículo 7 de la LO-TAIP, la STNG realizó la calificación mensual de las diferentes carteras de la función ejecutiva, estableciendo un ranking institucional, lo que promovió la publicación de la información requerida por Ley.

Contraloría creó la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, realizó campañas para establecer una cultura ética en el sector público, e implementó un sistema de registro y control informático de las declaraciones patrimoniales juradas, con información del patrimonio de los servidores públicos, para facilitar el control.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo estableció directrices para la presentación de informe de cumplimiento del derecho de acceso a la información, con el objeto de transparentar el accionar institucional del país.

Los procesos de contratación se realizaron a través del portal web y se evidenció la modernización de los procedimientos de contratación pública, permitiendo el monitoreo, supervisión y control de los procedimientos. Ecuador recibió, en 2010, el Primer Premio al Liderazgo en Compras Públicas, por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *op.cit.*

<sup>52</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, "Informes de Rendición de Cuentas", Periodo de gestión 2012, <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>.

<sup>53</sup> SENPLADES, "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017", <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), *Informe Anual 2010* (Quito: INCOP, 2011), pág. 46.

Por otro lado, se entregó la propuesta del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, elaborado por la FTCS, que fue presentado a la instancia de coordinación en noviembre de 2012. Luego, se llevó a cabo un ejercicio de participación hacia la ciudadanía, en el cual los actores señalaron sus observaciones.<sup>55</sup>

Conforme lo indica Senplades,<sup>56</sup> hasta el 2012, si bien se había avanzado en la implementación de mecanismos para la transparencia, el control social y la lucha contra la corrupción, se debía mejorar su alcance, con la aplicación de herramientas, mecanismos para regularizar procesos y, articular acciones y planes entre todas las funciones del Estado y los niveles de gobierno, ya que se presentan esfuerzos institucionales repetidos y por tanto ineficacia pública.

## **Fase 2: Desarrollo y proceso de maduración de la Transparencia y Control Social como función de Estado**

La fase 2 se definió desde 2013 hasta el 2017; el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, incluye, como primer objetivo, consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular y, la política referida a consolidar la participación ciudadana en los procesos de la elaboración de políticas públicas y en la relación Estado-sociedad; y la de fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y lucha contra la corrupción.

Se promulgaron incorporaciones importantes en la temática, en materia penal, en el Código Integral Penal<sup>57</sup>, en el que se establecieron algunas delimitaciones respecto al acceso y difusión de la información privada o reservada de otra persona sin autorización; estableciendo las sanciones, pero especificándose que no son aplicables estas normas, cuando se trata de información pública de acuerdo con lo previsto en la ley.<sup>58</sup> No obstante, hasta el corte de este estudio no se cuenta con una Ley de protección de datos personales, que permita determinar, de manera más precisa, lo personal de lo público, regularizar y normalizar el tratamiento de datos personales que se encuentran en las bases de datos públicos y privados, evitando así demoras o restricciones innecesarias en información y formatos a los que se deben acceder a favor del derecho de acceso a la información pública.

<sup>55</sup> Función de Transparencia y Control Social (FTCS), "Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017", <http://www.ftcs.gob.ec/tendencia-de-cuentas-2017>

<sup>56</sup> SENPLADES, op. cit, pág. 97

<sup>57</sup> Asamblea Nacional, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180 de 10-Feb-2014

<sup>58</sup> *Ibíd.*, Art. 178



En esta fase se expidió el Código de Ética del Buen Vivir de la Función Ejecutiva,<sup>59</sup> cuyo proceso contó, durante su construcción, con la colaboración de los servidores públicos mediante talleres. Se realizaron ajustes en las organizaciones del Ejecutivo, como la eliminación de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión que pasó a integrarse como una Subsecretaría General, con rango de viceministerio, a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) en el 2013. Solo un año después, esta Subsecretaría General fue eliminada al reestructurarse la SNAP. En el año 2014 y, se creó una nueva unidad organizativa como Secretaría Técnica de Transparencia, en forma adscrita a la SNAP; para finalmente suprimirse esta Secretaría Técnica en el año 2016, mediante el Decreto Ejecutivo 985.<sup>60</sup> Todos los casos de denuncias en proceso se remitieron a la Función de Transparencia y Control Social (FCTS). Este último evento es coincidente con la cercanía de un proceso de elecciones, y por lo tanto, responde a un discurso, aunque en ausencia de un proceso previo de coordinación con el propósito de que las experiencias y prácticas desarrolladas por el Ejecutivo sean transferidas a la FCTS.

En cuanto a las acciones implementadas, la Defensoría del Pueblo dispuso la conformación de Comités de Transparencia en cada entidad, como responsables de publicar mensualmente la información que exige la LOTAIP, definiendo el formato y plantillas homologadas.<sup>61</sup> Como avance, del 2013 al 2016, el porcentaje de instituciones públicas que presentaron el informe anual de acceso a información pública pasó de 74,9% al 99%, y en el 2017, el 98,9% de solicitudes de acceso a la información pública fueron atendidas por instituciones del Estado.<sup>62, 63</sup>

Desde el CPCCS, entre las acciones más importantes se encontraron: escuelas de formación ciudadana implementadas; espacios de deliberación pública generados para discusión de leyes y planes; conformación y fortalecimiento de asambleas ciudadanas; consolidación y veedurías activadas en provincias y nacional; observatorios ciudadanos implementados por temática; capacitación a personas para que presenten denuncias y pedidos sobre actos de corrupción; instituciones públicas implementando el modelo de prácticas transparentes; oficinas móviles; redes ciudadanas de transparencia; aprobación e implementación del modelo de territorios transparentes y participativos; inclusión de cátedras de participación y control social en carreras de derecho en varias universidades, entre otras.<sup>64, 65</sup>

<sup>59</sup> Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, *Código de Ética del Buen Vivir de la Función Ejecutiva*, Resolución 2 Registro Oficial Suplemento 960 de 23-may.-2013

<sup>60</sup> Presidencia de la República del Ecuador, *Decreto Ejecutivo 985*, Registro Oficial de 14 -abr- 2016

<sup>61</sup> Guillermo Escobar, "Ecuador", *Transparencia e información pública: XIII Informe sobre Derechos Humanos* (Madrid: Trama Editorial, 2015), <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1d9nphg.13>

<sup>62</sup> FTCS, *Informe de rendición de cuentas 2016* (Quito: FTCS, 2017), <http://www.ftcs.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2016>

<sup>63</sup> FTCS, *Informe de rendición de cuentas 2017* (Quito: FTCS, 2018), <http://www.ftcs.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2017>

<sup>64</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), *Rendición de Cuentas*, enero-diciembre 2015 (Quito: CPCCS, 2016), <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>

<sup>65</sup> CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2016* (Quito: CPCCS, 2017), <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>

Al 2015, se rediseñó el sistema informático para el registro y entrega del informe de rendición de cuentas al CPCCS en línea, esto permitió que se realice un monitoreo permanente y se implementaron módulos de rendición de cuentas en las escuelas de formación ciudadana.<sup>66</sup> La evolución de la participación en rendición de cuentas se registró como sigue: 3029 instituciones al 2013; 3811,<sup>67</sup> al 2014; 3604 al 2015<sup>68</sup>; 2834 al 2016; 3867 al 2017, con un 11,23% de las instituciones que incumplieron su obligación.<sup>69,70</sup>

Respecto al índice de transparencia pública,<sup>71</sup> en este periodo, la metodología de cálculo aún se encontraba en proceso de fortalecimiento, habiendo realizado previamente el cálculo del índice en una muestra.<sup>72</sup> En 2016, se realizó la metodología para incorporación como operación estadística de las encuestas del índice, se encontraba elaborado el índice territorial de transparencia (ITT), y la guía metodológica, del que se obtuvieron como resultados: 379 instituciones públicas que aplicaron el sistema, de los cuales: 127 fueron GAD y 252 empresas públicas, obteniéndose una medida de 78%.<sup>73</sup> Al 2017, no obstante, las cifras mostraron un nivel mínimo de avance de 52,89% en cuanto al proyecto de construcción de índice de transparencia pública.<sup>74</sup>

En síntesis, al 2017, fueron pocos los avances respecto al cumplimiento de los objetivos estratégicos, considerando el tiempo transcurrido desde que se creó la institucionalidad; pero, así mismo, es posible afirmar que los indicadores o la medición de avance utilizada no es representativa en cuanto a las expectativas ciudadanas. Se registraron los siguientes resultados macro: avivar el poder ciudadano (41,67%); construir puentes firmes entre la ciudadanía y Estado (45,56%); fortalecer las capacidades de gestión y recursos institucionales (27,71%); y como macroactividades, se evidenció la dificultad para empoderar a la ciudadanía sobre mecanismos de control social para contribuir a una gestión pública transparente y participativa (67%).<sup>75,76</sup>

66 CPCCS, *Rendición de Cuentas, enero-diciembre 2015*, pág. 71

67 Según informe de CPCCS de Rendición de Cuentas 2016, para este dato se tomó en cuenta a aquellas que presentaron los contenidos del informe de manera incompleta o que, a su vez, no finalizaron su informe dentro del sistema de Rendición de Cuentas.

68 Se incluyen como cumplidos a los que presentan su informe en la plataforma.

69 CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2016*, pág. 68

70 CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2017* (Quito: CPCCS, 2018), pág. 49. <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>

71 Acorde con lo indicado por CPCCS en su informe de periodo de gestión 2013, el proyecto de construcción de un Índice de Transparencia corresponde al interés de dimensionar a las instituciones en función de su gestión y de buscar la retroalimentación que provee la opinión de la ciudadanía; valorando dimensiones de participación ciudadana y control social, rendición de cuentas y gestión institucional y acceso a la información pública. Siendo un proyecto se realiza por fases.

72 CPCCS, *Rendición de Cuentas, enero-diciembre 2015*, pág. 91.

73 CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2016*, págs. 117-119.

74 CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2017*, pág. 74.

75 *Ibid.*, pág. 40.

76 Los porcentajes mostrados corresponden a avances relativos respecto a lo planificado. Sin línea base.

En cuanto a la investigación de denuncias, se registró la existencia de represamientos con el 89% de trámites que corresponden a años anteriores.<sup>77</sup> A partir de los informes y entrevistas se llegó a la conclusión de que existió falta de respuesta por parte de las entidades públicas, a las que requirieron información respecto de los hechos denunciados y baja capacidad institucional. Las cifras mostraron que, en el último año de esta fase, 151 denuncias (34% del total) tenían informe de cierre.<sup>78</sup>

El análisis de la institucionalidad por fases demostró las constantes reformas en tiempos relativamente cortos, a pesar de una sola línea política y la misma figura presente en el Ejecutivo de 2007-2017 (Tablas 1 y 2). Este particular, si bien puede descartar que los cambios se realicen a causa del clientelismo político,<sup>79</sup> por otro lado, sí evidencian el resultado de ensayo y rectificación al que se someten las prácticas de la administración pública. Asimismo, al estar en dos fases de campañas electorales, como las presidenciales y legislativas (2013 y 2017), tales cambios aclaran la intención de mostrar 'eficiencia' y afirmar la orientación política en la fase 1 y de 'sellar aspectos de poder' en la fase 2.

---

<sup>77</sup> CPCCS, *Informe de Rendición de Cuentas 2017*, pág. 71.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pág. 71.

<sup>79</sup> Referido como el de negociación entre partidos distintos para ocupar cargos a cambio de apoyo electoral.

**Tabla 1.** Componentes de institucionalidad. Fase 1: 2007-2012

<b>Marco normativo</b>	<b>Política</b>	<b>Planes de desarrollo</b>	<b>Instituciones representativas</b>
Constitución (1998-2007)	Política de Estado de Lucha contra la Corrupción en Administración Pública (2007)	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Defensoría del Pueblo (Creada 1997, atribuciones seguimiento a la LOTAIIP en 2004; Reformada en 2012)
Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (1997)		Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	Comisión de Control Cívico de la Corrupción (desde 1999-2007 en transición 2008), conformada a través de colegios electorales
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública-LOTAIP- (2004).			Función Ejecutiva: Secretaría Nacional Anticorrupción (2007) Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (2008) Secretaría Nacional de la Administración Pública
Constitución (2008)			
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008).			Función de Transparencia y Control Social (2008): Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social
Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) (fiscalización).			Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009)
Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009)			Contraloría General del Estado Procuraduría General del Estado Defensoría del Pueblo (como parte de la Función de Transparencia desde 2008)
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (2009); (Art 47 y 48)			Superintendencias Instancia de Coordinación de la FTCS
			Función Judicial: Consejo de la Judicatura/ Jurisdiccional Fiscalía General del Estado
			Función Legislativa: Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional

**Fuente:** Lexis, "Registro Oficial", 2019, <http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/Default.aspx>

**Tabla 2.** Componentes de institucionalidad. Fase 2: 2013-2017

<b>Marco normativo</b>	<b>Política</b>	<b>Planes de desarrollo</b>	<b>Instituciones representativas</b>
Constitución (2008)	Política de Estado de Lucha contra la Corrupción en Administración Pública. (Decreto Ejecutivo 122, 2007)	Planes de Desarrollo:	Función Ejecutiva Secretaría Nacional de la Administración Pública -Suprimida en 2017; Subsecretaría General de Transparencia creada en 2013 y sustituida por la Secretaría Técnica de Transparencia en 2014, Suprimida en 2016.
Ley Orgánica de		Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	Función de Transparencia y Control Social (2008): Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social
la Defensoría del Pueblo (1997)		Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) Contraloría General del Estado Defensoría del Pueblo (como parte de la Función de Transparencia desde 2008) Superintendencias
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004)		Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017	Función Judicial: Consejo de la Judicatura/ Jurisdiccional Fiscalía General del Estado
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008).			Función Legislativa: Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional
Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) (fiscalización).			
Ley Orgánica del CPCCS (2009)			
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (2009); (Art 47 y 48)			
Código Integral Penal (2014), respecto a datos personales.			

**Fuente:** Lexis, Registro Oficial, 2019, <http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/Default.aspx>

En relación con el aspecto de institucionalidad, y para incorporar al análisis a la LOTAIP, cuya existencia se inició antes del periodo en estudio, los resultados de la clasificación global de acceso a la información (RTI), arrojaron una calificación al final de las fases 1 y 2 de 75/150, y 73/150 para 2012 y 2017, respectivamente (Tabla 3).

**Tabla 3.** Calificación de acceso a la información

Periodo	Derecho de Acceso	Alcance	Proced.de solicitud	Excepciones y negativas	Apelaciones	Sanciones y protecciones	Medidas de promoción	Total
Máximo	6	30	30	30	30	8	16	150
2012	4	27	10	14	8	3	9	75
2017	4	27	8	14	8	3	9	73

**Fuente:** Center for Law and Democracy, “Global Right to Information Rating results 2012”; “Global Right to Information Rating results 2017”, <http://www.rti-rating.org>

Esto muestra que la Ley, como parte de la institucionalidad de transparencia, cumple parcialmente con los parámetros para configurar y permitir un verdadero ejercicio al derecho de acceso a la información. Si bien la ley tiene un amplio alcance, en el estudio se observaron falencias en cuanto a los requisitos de acceso en sus procedimientos; la falta de apoyo para el acceso; las condiciones para dar respuesta; datos protegidos no delimitados; la falta de una anulación de interés público para que la información se divulgue cuando sea de interés público general; el hecho de que otras leyes pueden imponer nuevas restricciones de secreto; la ausencia de pruebas de daño para secretos militares o de inteligencia; la falta de un cuerpo administrativo de apelaciones independiente, y la obligatoria difusión de procesos de apelación; protecciones legales claras para quienes de buena fe divulguen información que revele irregularidades, entre otros.<sup>80</sup>

Por otro lado, la dificultad evidenciada para el ejercicio al derecho de acceso a la información, más allá de lo institucional, se atribuye también a la deficiencia de las acciones públicas que no han alcanzado la causalidad técnica idónea para conseguir los propósitos de la LOTAIP. Aspectos relacionados con la capacidad de control y la mejora, como la estructura organizacional y dimensionamiento de la Defensoría del Pueblo evidencian la problemática.

Para atender la temática, la entidad cuenta con la dirección de transparencia y acceso a la información pública conformada con un total de 7 servidores,<sup>81</sup> incluido el director y la asistente, para realizar el seguimiento a nivel nacional,<sup>82</sup> capacidad mínima en contraste con otras institucionalidades de la región que han definido estructuras y organizaciones autónomas exclusivamente para este tipo de control como las de

<sup>80</sup> Center for Law and Democracy, “Global Right to Information Rating results 2017”, <http://www.rti-rating.org>.

<sup>81</sup> Dato con corte a diciembre de 2017.

<sup>82</sup> Defensoría del Pueblo, “Transparencia”, <https://www.dpe.gob.ec/transparencia-2018/>

México, Chile, Panamá,<sup>83</sup> etc.<sup>84</sup>, Adicionalmente, el dimensionamiento que restringe las capacidades de las organizaciones establecidas, tiene también origen en la desconexión causal entre lo planteado por el legislativo y las acciones del financiamiento sustentadas a través del presupuesto general del Estado, aspecto que debe ser revisado.

Considerando las acciones que se han identificado en ambas fases de estudio, que pueden contribuir a la LCC, como herramienta de contraste a efectos de estimar la eficacia pública, se toman los resultados del Barómetro Global de la Corrupción<sup>85</sup> (GCB), los que muestran que se ha incrementado la percepción de la evaluación de la efectividad de los esfuerzos realizados por el gobierno en un 15% del 2007 al 2017, al pasar del 47% al 54% (Tabla 4).

**Tabla 4.** Evaluación de los esfuerzos del gobierno de Ecuador para lucha contra la corrupción<sup>86</sup>

Periodo	Efectivo	Ni efectivo, ni inefectivo	Inefectivo
2007	47%	14%	38%
2017	54%	10%	36%

**Fuente:** Transparencia Internacional, "Global Corruption Barometer 2007"; "Global Corruption Barometer 2017", [https://www.transparency.org/research/gcb/gcb\\_2015\\_16/0](https://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16/0)

La medición al 2017 se realizó en noviembre. A efectos de dar contexto a este resultado, es importante notar que es un periodo crucial: por un lado, debido a las revelaciones en el marco de los grandes casos de corrupción, pero asimismo, el accionar por el nuevo periodo de gobierno que han derivado en el apresamiento de varias figuras políticas y administrativas de alto nivel. Por lo que, complementariamente, y con el propósito de evaluar los resultados en las fases de estudio, sobre todo desde los indicadores de percepción de corrupción, se muestran, algunos casos relevantes judicializados o con informe de auditoría; la determinación obtenida, a través de las entrevistas en profundidad a expertos (6), y luego de clasificar la información conforme a las categorías establecidas. En cuanto al déficit de transparencia (T), rendición de cuentas (RC) y control social (CS) existente en torno a dichos casos (Tabla 5).

<sup>83</sup> Organización de Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública: Informes temáticos contenidos en los informes anuales 2014 y 2013 de la relatoría especial para la Libertad de Expresión de la CIDH* (WDC: OEA, 2016)

<sup>84</sup> Red de Transparencia y Acceso a la Información, "Miembros plenos", <https://redrta.org/quienes-somos/>

<sup>85</sup> El Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta de opinión pública que evalúa las percepciones del público en general sobre la corrupción y la experiencia con el soborno. El Barómetro Global de la Corrupción de TI 2007 incluye 63.199 encuestados.

<sup>86</sup> Medición de 2017, corresponde al mes de noviembre.

**Tabla 1.** Casos de corrupción judicializados/informes

Fase: Periodo	Casos corrupción investigados	Déficit T	Déficit RC	Défi- cit CS
1: 2007- 2012	Investigación de corrupción por parte de un ex Ministro del Deporte, por sobre precios y cobros de coimas en contratos de obras infraestructura deportiva; sentenciado a 5 años de prisión delito de peculado (2009).	x	x	x
	Adquisición de chalecos y gps (2010); las auditorías que realizó la Contraloría a la contratación de chalecos señalaron un "grave perjuicio" al Estado	x	x	x
	Caso de narco valija (2012), la Contraloría realizó una auditoría y evidenció algunas fallas administrativas que hicieron posible el envío de 40 kilos de cocaína	x	x	
	Título falso por parte del primo del presidente de la República y presidente de la Corporación Financiera Nacional (2012)	x	x	
	Crédito irregular, caso Cofiec, extranjero que recibió un crédito de \$ 800 000 del banco Cofiec, que era parte de la Unidad de Gestión de Derecho Público (Ugedep), dirigida también por el primo del presidente (condenados a 8 años de prisión por peculado, al igual que varias autoridades).	x	x	x
2: 2013- 2017	Caso Petroecuador, enriquecimiento ilícito de gerente de la empresa	x	x	
	Vicepresidente de Ecuador, J. G., ha sido condenado a seis años de cárcel por el delito de haber recibido 13,5 de los más de 33 millones de dólares que Odebrecht ha confesado destinar a sobornos en Ecuador (detención en 2017).	x	x	
	Ex Ministro de Electricidad, A. M. sentenciado a 5 años de cárcel por lavado de activos relacionado con el caso de Odebrecht (detención en 2017)	x	x	
	Investigación a Ministro de Inclusión Económica y Social	x	x	x
	Auditoría de la deuda: La consolidación de deuda pública aplicada en octubre del 2016 por parte del expresidente a través del Decreto 1218, aludiendo metodología de FMI, luego de lo cual este organismo indica que se ha usado una metodología "no estándar" para el cálculo. Existen indicios de responsabilidad penal.	x	x	

**Fuente:** El Universo, "Exministro Iván Espinel, con otra orden de prisión preventiva por presunto delito de peculado", 27 de abril de 2018, <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/27/nota/6734451/exministro-ivan-espinel-otra-orden-prision-preventiva-presunto>. El Universo, "Algunos de los casos más polémicos de cercanos al gobierno de Rafael Correa", 23 de mayo de 2017, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/23/nota/6197560/algunos-casos-mas-polemicos-cercanos-gobierno-rafael-correa>. CPCCS, Informe de Rendición de Cuentas 2012 (Quito: CPCCS, 2013), <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>. La Hora, "Corrupción, un cáncer que se expande", 27 de mayo de 2012, <https://lahora.com.ec/noticia/.../corrupcion3b3n-un-cc3a1n-cer-que-se-expande>



De todas maneras, es posible seguir estrenando nuevos grandes escándalos de corrupción aún si se ha accionado, ya que, acorde con lo manifestado en CEPAL<sup>87</sup> la transparencia no solo implica un acto de rendir cuentas a través de la publicación de información para que los interesados puedan revisarla y analizarla, es un instrumento de un sistema más amplio y es complementario a esta. Si bien, la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas, pueden darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia, como en los casos evidenciados (Tabla 5).

De esta manera, también se explican los resultados respecto a los indicadores que miden el acceso (RTI), la transparencia fiscal (OBI) y de funcionarios, la confianza en el gobierno medida por el Latinobarómetro que disminuye sustancialmente desde el 62% en el 2012 hasta el 39% en el 2017, y la percepción de la corrupción medida por TI, la cual se ha mantenido baja al final de las dos fases de estudio en apenas 32/100 de la calificación (Tabla 6).

Esto corrobora lo expresado por Aguilar,<sup>88</sup> respecto a que las tecnologías y métodos de gestión que sustentan la acción deben ser compatibles con los imperativos legales del Estado, y a su vez responder a los resultados públicos esperados, caso contrario pueden incluso ser eficientes, pero no se concreta la eficacia pública.

**Tabla 6.** Resultados en indicadores, transparencia y corrupción<sup>89 90</sup>

Corte	RTI	OBI	OGP/ Divulgación Activos	Confianza Instituciones/ Gobierno	CPI
Fase 1: Al 2012	75/150	31/100	2/4	62%	32/ 100
Fase 2: Al 2017	73/150	49/100	2/4	39%	32/100

**Fuente:** Center for Law and Democracy, “Global Right to Information Rating results 2012”; “Global Right to Information Rating results 2017”, <http://www.rti-rating.org>. TI, “Global Corruption Barometer 2017”; “Global Corruption Barometer 2007”, [https://www.transparency.org/research/gcb/gcb\\_2015\\_16/0](https://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16/0); “Corruption Perception Index 2017”; “Corruption Perception Index 2012”, <https://www.transparency.org/country>. Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>. Corporación Latinobarómetro “Informe 2017”; “Informe 2011”, <http://www.latinobarometro.org>

<sup>87</sup> María D. Almeida, Experiencias internacionales en transparencia fiscal, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Núm. 146 (Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL/AECID, 2014) pág. 7.

<sup>88</sup> Aguilar Villanueva, (2008) *op. cit.*, pág.11.

<sup>89</sup> Medida de confianza es un dato al 2011, no se registra el valor al 2012

<sup>90</sup> Índice de Presupuesto Abierto, OBI, por sus siglas en inglés. Es una medida comparativa de la transparencia presupuestaria del gobierno central. El índice asigna a los países cubiertos por la Encuesta de Presupuesto Abierto un puntaje de transparencia en una escala de 100 puntos, utilizando un subconjunto de preguntas que evalúan la cantidad y oportunidad de información presupuestaria que los gobiernos ponen a disposición del público en ocho documentos presupuestarios clave de acuerdo con las normas internacionales de buenas prácticas.

De los resultados del OBI, se desprende que el gobierno proporcionó información mínima al público sobre el presupuesto y las actividades financieras del gobierno nacional durante el año presupuestario. El índice al 2017 sigue mostrando limitada información al público, aunque es superior al de 2012, y no existe progreso en publicar el informe de auditoría, resultado que es consistente con el problema del caso de consolidación de deuda al 2016.

Contrastando el marco teórico y referencial, con el procesamiento de los resultados de los indicadores revisados, y el análisis cualitativo a partir de las entrevistas semiestructuradas a expertos, se identificó cómo las acciones desarrolladas han contribuido al cumplimiento de las políticas de los modelos adoptados, evidenciados a través de los resultados públicos esperados (Tablas 7 y 8).

De la revisión de la implementación de acciones, se verificó que estas no cumplieron con el alcance esperado. Se determinó el nivel de correspondencia de varios aspectos de la política con la institucionalidad (A) y las acciones realizadas (B) y, a su vez, la correspondencia entre estas (A y B), realizando una valoración de 1 a 5, donde 1 es ninguna correspondencia y 5 es total. El resultado que arroja es que la correspondencia fue baja respecto a las políticas (Tabla 7) en lo relacionado con aumentar la rendición de cuentas (2/5) y a fortalecer el control social para erradicar la corrupción (2/5).

**Tabla 7.** Complementariedad e interdependencia institucionalidad/acciones con políticas

<b>Política/ Aspectos</b>	<b>Institucional A</b>	<b>Acciones/ Técnico B</b>	<b>Correspondencia A/B</b>
Acceso a la información Pública como herramienta de LCC	3	3	4
Transparentar procesos para disminuir vulnerabilidad (Art. 7)	3	3	3
Aumenta rendición de cuentas	3	3	2
Promover formación ciudadana	3	2	3
Fortalecer el Control Social erradicar tolerancia	2	2	2

En cuanto a la rendición de cuentas, se verificó aún la existencia de un porcentaje de incumplimiento de la máxima autoridad, por encima del 10%, y no se evidenció la imposición de sanciones por el incumplimiento de esta obligación consagrada en la Constitución. Adicionalmente, no se ha alcanzado en esta práctica, más allá de la simplificación y la facilidad de verificación de entrega del informe, el verdadero ejercicio de responder al mandante, explicando o justificando y responsabilizándose de las acciones y resultados obtenidos. Los informes seguían mostrando principalmente resultados operativos en lugar de los resultados públicos del mandato recibido, en torno a la política pública que deben responder; permitiendo así, un espacio para lo político y clientelar.

No abonaron como prueba de la eficacia de las acciones implementadas para la transparencia y rendición de cuentas, los escándalos identificados en ambas fases, y que no se pudieron identificar desde el liderazgo del poder ciudadano a partir del CPCCS, el cual declaró en su informe al 2017 justamente falta de capacidades. Esta situación, por tanto, derivó en el mismo pronunciamiento de la ciudadanía de un pedido de terminación del mandato de las autoridades responsables de promover el ejercicio de estos derechos.

Al relacionar los resultados públicos esperados, derivados del mandato constitucional, con los resultados obtenidos, tomando para dicha discusión los niveles de correspondencia entre la institucionalidad y las acciones. Partiendo del concepto de eficacia pública expuesto por Aguilar,<sup>91</sup> en el periodo 2007-2017, para ambas fases se evidenció que los aspectos analizados tienen una baja correspondencia o alcance, principalmente los referidos al control de las entidades y, el de la prevención y combate de la corrupción (Tabla 8). Por lo tanto, no es posible llegar a conclusión de eficacia del gobierno respecto a esta política, resultado que proviene tanto de falencias en las acciones entendidas desde la institucionalidad o distorsionadas en su implementación.

**Tabla 8.** Correspondencia de resultados esperados con resultados obtenidos

<b>Resultados Públicos Esperados (Re)</b>	<b>Correspondencia/ Re-R</b>
Control de las entidades y organismos	2
Desempeño con responsabilidad, transparencia y equidad	3
Protección del ejercicio y cumplimiento de los derechos	3
Prevención y combate de la corrupción	2

<sup>91</sup> Aguilar Villanueva, (2012) op. cit., pág. 47.

Se concluye, en el mismo marco referencial, que los resultados obtenidos en el periodo de estudios, son un cambio social que no se ha completado y de baja percepción, ya que:

- a. es parcialmente un cambio observable y mensurable, en consideración de las mediciones de acceso a la información (RTI: 73%), divulgación de activos de funcionarios (Calificación OGP, de 2/4), y muy bajos respecto a la percepción de corrupción (PCI 32/100);
- b. el principio democrático de participación ciudadana se encuentra en desarrollo acorde con los avances mostrados por CPCCS, existiendo, por tanto, desencuentros ciudadanía-administración; y, específicamente, no se logró,
- c. el cambio que corresponde a las intenciones o las expectativas de la decisión, de la Constitución de 2008 respecto a fortalecer el poder ciudadano.

## **Reflexión final**

La ciudadanía juzga la acción del gobierno, no solo sobre la base de lo que se ha realizado, sino por cómo se lo ha realizado, por sus resultados, y la relación con los atributos institucionales y políticos del proceso. El modelo de transparencia, como función de Estado, busca la existencia de una serie de organismos no subordinados a otro poder, lo que en principio pretendía facilitar la acción de garantizar su independencia como encargado de la vigilancia y protección de los derechos en la materia; sin embargo, para efectivizar sus atributos, sería necesario articular legalidad y causalidad y para ello revisar/ajustar el modelo en cuanto a la institucionalidad y su interrelación con otros órganos del Estado y la sociedad abordando sus dimensiones. Estas expectativas se encontraban vigentes ante la designación del nuevo CPCCS, conforme el mandato popular expresado en las urnas y, para que, como resultado del aprendizaje y trayectoria analizada, se implementen ajustes y reformas en reencuentro con la ciudadanía, sin embargo, los desencuentros persisten.

## **En el Ecuador del 2019, ¿las propuestas de candidatos municipales representan las demandas ciudadanas, o son ofrecimientos que no dicen nada?**

*In Ecuador of 2019, do proposals of municipal candidates represent citizen demands, or are they offers that say nothing?*

**William Eduardo Jiménez Paredes \***

**Resumen:** La investigación contiene un marco teórico con referencia a varios autores que se citarán a continuación, con sus hipótesis se encuadrarán ideas bajo una interrogante: En el Ecuador del 2019, ¿las propuestas de candidatos municipales representan las demandas ciudadanas, o son ofrecimientos que no dicen nada?

A continuación, se encuentra un marco metodológico donde se aplica una muestra de los municipios, a través de una regla aleatoria por cada zona, llegando a seleccionar 9 candidatos, evitando el sesgo de equidad de género. A través de Facebook se procede a investigar qué contenidos publican del 11 al 25 de febrero las personas seleccionadas.

Más tarde se analiza el desarrollo sostenible y las competencias municipales con respaldo del documento de Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los 17 Objetivos del pacto local. Luego se infieren ciertas realidades de la población con respaldo de la literatura del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Finalmente se exponen los resultados.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Finalmente se exponen los resultados.

---

\* Estudiante doctoral en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [edujimenezcompa@gmail.com](mailto:edujimenezcompa@gmail.com)

\*\* Fecha de recepción: marzo 2019 / Fecha de aceptación: julio 2019.

**Palabras Clave:** Gobierno subnacional, Elecciones locales 2019, Candidatos municipales, propuestas de campaña .

**Abstract:** The research contains a theoretical framework with reference to the authors Sartori (1992), Persson (1997), Shugart (1995), Tsebelis (1995) and Carey (2003). Their ideas are framed under a question: In Ecuador of 2019, the proposals of municipal candidates represent citizen demands, or are offers that say nothing?

Then is a methodological framework where a sample of the municipalities is applied, through a random rule for each area, reaching to select 9 candidates, avoiding the gender equity bias. Through Facebook we proceed to investigate which contents were published from February 11 to 25 for the selected people.

Later, sustainable development and municipal competences are analyzed with the support of the document of the United Nations Organization (UN) and the 17 Objectives of the local agreement. Certain realities of the population are inferred with the support of the literature of the Inter-American Development Bank (IDB), the National Institute of Statistics and Censuses (INEC) and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Finally, the results are exposed.

**Keywords:** Subnational government, 2019 local elections, municipal candidates, campaign proposals.

## Introducción

Ecuador vive en un sistema presidencialista. A diferencia de varios países que tienen uno parlamentario, como por ejemplo: Alemania, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, Asia, India, Japón, Canadá, Jamaica, Etiopía o Somalia. En la teoría, una de las características de nuestro régimen es la separación de poderes, mientras que en otras naciones se podría decir que comparten el poder.

En los dos casos debería existir un fuerte sistema de pesos y contrapesos, entendido como controles horizontales y verticales. Los horizontales son los distintos poderes del Estado, por ejemplo, el control del Consejo Nacional Electoral (CNE) o la Asamblea Nacional frente al Ejecutivo o, en este caso, a las unidades subnacionales.<sup>1</sup>

Mientras que los verticales tratan el control de la ciudadanía frente a un presidente o alcalde. Este sistema de contrapesos ideal permitiría a los votantes vigilar a los gobiernos, esto quiere decir que se puede limitar la extracción de rentas de políticos y de funcionarios públicos. Los gobiernos podrían estar en condiciones de extraer rentas (corrupción) debido a la delegación temporal del poder de toma de decisión, y por una asimetría de información respecto a opciones de política.<sup>2</sup> Este último punto, será un eje clave para la presente investigación que analiza cómo actúa en las campañas electorales del país.

El concepto seleccionado sobre la asimetría de información es cuando existen variaciones heterogéneas y desiguales entre políticos y votantes. Siendo los segundos los que menos contenidos reciben o reciben contenidos distorsionados. Este proceso tiene dos componentes: primero el acceso o no a un pluralismo de calidad sobre la información de la política; y segundo, la débil “distribución igualitaria, entre la ciudadanía, de los recursos para procesar adecuadamente la información política”<sup>3</sup> siendo uno de sus indicadores, el nivel de educación (vale destacar que no es el único, y que podría ser debatible).

Por lo tanto, cuando son débiles los dos ejes, no se alcanzaría un mayor nivel igualitario de información, parafraseando a Dahl, habría una frágil “comprensión ilustrada”,<sup>4</sup> lo que permitiría aumentar la asimetría de

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, “Ni Presidencialismo Ni Parlamentarismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Núm. 5 (1992), págs. 9-20.

<sup>2</sup> Torsten Persson, Gerard Roland, and Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Núm. 4 (Autumn 1997), págs. 1163-1202.

<sup>3</sup> Daniel Levine y José Molina, “Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Núm. 5 (2011), págs. 95-123.

<sup>4</sup> Levine y Molina, op. cit., págs. 95-123.

información. Vale destacar que, desde otro enfoque, según Downs,<sup>5</sup> la ciudadanía tiene otras ocupaciones, y poca capacidad de intervención efectiva en las decisiones políticas, por lo que podría ahorrarse ese esfuerzo; pero este último enfoque podría ser producto de nuevas investigaciones a futuro.

En ese mismo orden de ideas, la ciudadanía puede tener un mínimo control sobre el gobierno a través de dos condiciones: conflicto de intereses entre ejecutivo y legislativo, y en el proceso de toma de decisiones debe requerir el acuerdo de ambos poderes.<sup>6</sup> En esta investigación se traduce en candidatos municipales como aspirantes a un nuevo gobierno subnacional.

Es decir, se puede reducir la capacidad de extraer rentas y se puede disminuir la asimetría de información de los ciudadanos respecto al gobierno subnacional, dado que el conflicto entre ejecutivo y legislativo revela información a la sociedad.<sup>7</sup> En el caso de las unidades locales, su estructura también tiene un sistema de control de fiscalización y legislación a través del Consejo Municipal, es decir, también podría difundir contenidos respecto a la mala o buena gestión del alcalde.

Esta asimetría de información podría tener consecuencias como la banalización de la política, demagogia en los ofrecimientos de campaña por proyectos que no le competen al municipio o que, para ejecutarlos, requieren de la aprobación de otros jugadores que tienen poder de veto.

Se denomina un gobierno dividido cuando un presidente no tiene mayoría de su partido en la Asamblea. Por el contrario, puede existir una mayoría de la oposición en el poder legislativo.<sup>8</sup> En aquellos escenarios, el ejecutivo tiene la opción de crear una coalición de gobierno con otros partidos y movimientos políticos. Esas acciones se pueden traducir también en la asignación de candidatos municipales para fortalecer a los partidos nacionales y, eventualmente, a sus líderes con proyecciones presidenciales.

Por otra parte, una de las causas de un gobierno dividido puede ser cuando el ciclo electoral se desarrolla en medio periodo (elección ejecutiva y legislativa en épocas distintas, como por ejemplo en los Estados Unidos que tienen un sistema presidencialista como la mayoría de países

---

<sup>5</sup> Anthony Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65, Núm 2, (1957), págs. 135-150.

<sup>6</sup> Persson, *op. cit.*, págs. 1163-1202.

<sup>7</sup> *Ibid.*, págs. 1163-1202.

<sup>8</sup> Matthew Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, Vol. 89, Núm. 2 (Summer 1995), págs. 327-343.



del continente). Aquí nos referiremos al ciclo electoral “no concurrente”<sup>9</sup> entre ejecutivo/legislativo, y autoridades subnacionales. Vale contextualizar que en el Ecuador las elecciones del presidente, vicepresidente y asambleístas se dan en un mismo periodo de tiempo.

Otras causas de un gobierno dividido son las expectativas divergentes de los votantes o la búsqueda de balance para alcanzar moderación. La literatura describe que, cuando existen elecciones no concurrentes entre el ejecutivo y el legislativo, en términos probabilísticos, aparece un gobierno dividido en donde la oposición gana más escaños en la asamblea a diferencia del ejecutivo, como un mensaje de “penalización del presidente” o como una manera de separar y equilibrar los poderes.<sup>10</sup>

Traduciendo esos conceptos a nuestra investigación, se podría decir que las elecciones locales serán una respuesta de contrapeso, de check and balances y de equilibrio de poderes que podría frenar al gobierno de turno. Pero ¿qué sucede cuando germina un gobierno de coalición que comparte el poder con otros jugadores? Ahí, en una primera observación, se debería analizar cuántos candidatos locales ganaron y ver a qué partidos representan para constatar si efectivamente existe un equilibrio del poder; o por el contrario, continúa la luna de miel, parafraseando a Shugart.<sup>11</sup>

## Jugadores con veto

Un jugador de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo se requiere para una decisión política.<sup>12</sup> Esto es contextual al estudio principalmente por cuatro escenarios. Primero, si un candidato a la alcaldía ofrece proyectos a sus votantes, pero que no solo depende de él para ejecutar dicha promesa, podría quedarse inmóvil en lo que Tsebelis denomina el *statu quo*.<sup>13</sup> Al no poder cumplir un ofrecimiento de campaña, podría caer en el terreno de la demagogia. Esto produce como resultado que la ciudadanía pueda no solo rechazar al candidato, sino también volverse apática con la política en general, entre otros aspectos.

---

<sup>9</sup> Shugart, *op. cit.*, págs. 327-343.

<sup>10</sup> *Ibid.*, págs. 327-343.

<sup>11</sup> *Ibid.*, págs. 327-343.

<sup>12</sup> George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Núm. 3 (Summer 1995), págs. 289-325.

<sup>13</sup> Tsebelis, *op. cit.*, págs. 289-325.

El segundo escenario que tiene relación con los *veto players* es cuando el candidato a una elección local no representa a su pueblo, sino a quienes le han seleccionado para su cargo. Entonces, después de tener eventualmente una victoria electoral, las políticas estarán primero en función de a quienes les debe favores.

El tercer escenario se desarrolla cuando ciertos actores con poder de veto están inmersos en la regla de absorción, citando a Tsebelis.<sup>14</sup> Es decir, cuando un jugador es atrapado por otro aún más poderoso y que sus mandatos pasan a un segundo plano.

Un cuarto escenario se lleva a cabo cuando los candidatos, para ocupar un puesto en el gobierno subnacional de elección popular, no ofrecen propuestas específicas que estén en sintonía con las realidades de su cantón; tomando en consideración las necesidades y demandas de la ciudadanía. Por lo tanto, nace una crisis de representación por varios motivos, uno de ellos sería, por la falta de monitoreo y control por parte de jugadores con poder de veto para exigir se mejore la calidad de una campaña con la reducción de asimetría de información, entre lo que la población necesita y lo que el candidato asume que necesita.

Este último escenario podría traer un contexto en el cual las autoridades electas no siempre buscan entender a la ciudadanía, por el contrario, los políticos podrían buscar influenciar sobre esas opiniones.<sup>15</sup>

La literatura muestra cómo la estabilidad de la política, o el menor potencial para el cambio de políticas, está asociado a varios aspectos; dos de ellos son por el número de actores de veto, y por las diferencias en sus posiciones y su cohesión interna entre los actores.<sup>16</sup>

Vale distinguir que la estabilidad de una política no necesariamente se traduce como algo bueno para la sociedad. Por ejemplo, si no se demanda a los candidatos locales a que usen el dinero proporcionado por el CNE, y que a su vez viene en principio de todas las personas ecuatorianas, para que se difunda principalmente sus planes de campaña que estén en sintonía con las necesidades de su cantón. Seguirá la estabilidad de una política que tienda a generar propuestas pensadas en el corto plazo, o mensajes muy generales como “queremos una ciudad linda”, debilitando la calidad democrática y la cultura política de nuestra sociedad.

Incluso, cuando existen propuestas muy generales como: “Todos soñamos con una mejor ciudad”, es más difícil, pero no imposible, de demandar desde la ciudadanía una verdadera rendición de cuentas.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, págs. 289-325.

<sup>15</sup> Leonardo Morlino, *La calidad de las democracias en América Latina* (Maryland: IDEA-LUISS, 2013), págs. 55.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, págs. 289-325.

El diseño estatal genera reglas que deben acordarse para llegar a una decisión común, estos se utilizan por los veto players institucionales. Por ejemplo, en el caso de Ecuador que tiene un sistema presidencialista, se traducen como el ejecutivo, legislativo, electoral. Mientras que los partidos políticos, que tienen candidatos para los gobiernos subnacionales, se los denomina actores de veto partidario.<sup>17</sup>

Incluso estos actores de veto partidario pueden llegar a tener cierto poder para mover el statu quo, y proponer un cambio en la estabilidad de la política con el fin de que disminuya la asimetría de información, y se eleve la calidad de propuestas durante un acto democrático como son las elecciones locales.

## Responsabilidad

El *accountability* tiene distintas formas de actuar. Una de ellas, por ejemplo, es la individual para los legisladores, esta supone informar a los votantes qué es lo que harán si son elegidos y difundir información sobre sus acciones cuando lleguen al cargo. Deben responder a las preferencias y demandas de los votantes de su circunscripción, caso contrario serán castigados por los electores.<sup>18</sup>

Esta literatura de Carey se puede aplicar a los candidatos locales en el sentido de informar sobre proyectos específicos en los que trabajarán por sus cantones. Lo que a su vez debe estar en sintonía con las demandas y necesidades de la ciudadanía. Como por ejemplo, si en un cantón más de la mitad de la población no cuenta con servicio de agua potable por red pública, ello debería ser primordial en un plan de campaña, más no tanto usar el dinero que entrega el CNE para difundir mensajes generales como “trabajaremos juntos por una ciudad linda”.

Si existe un plan de campaña que represente las necesidades locales, sería más accesible poder pedir cuentas a los candidatos cuando llegasen a gobernar. A ello se debería sumar un fomento a la participación ciudadana y un gobierno subnacional más transparente. Ahora, con el uso de la tecnología, pueden existir hasta aplicaciones que permitan revelar la gestión.

Por otra parte, puede surgir una crisis de representación cuando los candidatos obedecen a las élites partidarias y se alejan de sus votantes. Estas élites se podrían ver cómo agentes que persiguen sus propias preferencias.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, págs. 289-325.

<sup>18</sup> John M. Carey, “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol.35, Núm. 2 (Winter 2003), págs. 191-211.

<sup>19</sup> Carey, *op. cit.*, págs. 191-211.

Del mismo modo, el *accountability* también puede ser vertical y horizontal, entendido como una rendición de cuentas, en donde las autoridades electas tienen la obligación de responder por sus decisiones políticas cuando son demandados por la población, u otros órganos constitucionales,<sup>20</sup> como por ejemplo, Fiscalía, Contraloría, entre otros; los cuales pueden solicitar información específica a los alcaldes.

Según la literatura, este *accountability* vertical y horizontal también ha sido utilizado por autores como Diamond y Morlino para observar la calidad de la democracia, quienes lo incluyen como atributos esenciales, junto con el Estado de derecho, participación, competencia, libertad, igualdad y la capacidad de respuesta del gobierno de satisfacer a los gobernados.<sup>21</sup>

## Marco metodológico y descriptivo

### Selección aleatoria sistemática de cantones y candidatos municipales

En el país existen 221 municipios, no obstante, para la presente investigación se escogerá una capital por cada zona de planificación que tiene el Estado ecuatoriano. Al ser 9 regiones, su modo de selección es una muestra aleatoria sistemática básica con orden alfabético de las provincias y, el número entero al azar será el 2, siendo menor o igual al número total de provincias por zona, (tabla 1).

**Tabla 1.** Capital provincial seleccionada

Zona	Número de provincias	Provincia seleccionada	Capital
1	4	Esmeraldas	Esmeraldas
2	3	Orellana	Fco. de Orellana
3	4	Cotopaxi	Latacunga
4	2	Sto. Domingo de los Tsachilas	Sto. Domingo
5	5	Galapagos	Puerto Baquerizo Moreno
6	3	Cañar	Azogues
7	3	Loja	Loja
8	No aplica*		Guayaquil
9	No aplica*		Quito

\*Estas zonas tienen una provincia por lo que no tiene sentido generar la muestra.

Fuente: INEC, 5 de marzo de 2019, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cartografia-digital-2010/>.

<sup>20</sup> Morlino, *op. cit.*, págs. 41-48.

<sup>21</sup> Mikel Barreda, "La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas", en Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, editores, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (Quito: CELAEP, 2013), págs. 155-185.

Ahora que se tiene las 9 capitales para el análisis, se procederá a realizar tres pasos para la selección del candidato final a investigar.

- Primer eje: se escogerá a la persona que vaya en primer lugar en los sondeos de opinión ciudadana.
- Segundo eje: por equidad de género.
- Tercer eje: por regla aleatoria sistemática básica con orden alfabético.

## **Deducciones**

Primer eje: Se pudo acceder públicamente desde internet a los resultados de empresas que trabajan con sondeos de opinión para Quito (zona 9) y Guayaquil (zona 8). Para el resto de ciudades, las fuentes no eran fidedignas o representativas, por lo que se optó por generar dos ejes adicionales para la selección de candidatos y evitar un sesgo de selección.

Segundo eje: Se aplicó la equidad de género con las 7 zonas restantes. De ellas, la región 5 y 6 se da por descontado ya que no existen candidatas. Ahora quedan las zonas: 1, 2, 3, 4 y 7. Se optó al azar por los números impares para seleccionar una mujer, y de los números pares, un hombre.

Tercer eje: Se aplicó una regla aleatoria sistemática básica con orden alfabético del primer apellido de candidatas y candidatos. Para la zona 3 y 7 pasa automáticamente la única postulante que existe, sin necesidad de aplicar la regla. Los números enteros seleccionados al azar son el 2 para mujeres y el 4 para hombres, con la condición que sean números menores o iguales al total de inscritos oficialmente por ciudad. De esta forma se evita un sesgo en cuanto a la equidad de género para la presente investigación. No obstante, se puede observar a continuación (tabla 2.) que el 88,5%, es decir, 92 son candidatos, y el 11,5%, es decir 12 son candidatas, sin aplicar esta regla aleatoria, lo que demuestra una desigualdad de brechas de género en el país.

**Tabla 2.** Selección por regla aleatoria sistemática de candidatas/os municipales

Zona	Capital	Número total de candidatos	Hombres	Mujeres	Equidad de género	Persona Seleccionada
1	Esmeraldas	13	11	2	F	Yépez Teresa Consuelo
2	Francisco de Orellana	7	6	1	M	Mieles Simón Bolívar
3	Latacunga	14	13	1	F	Molina Melida Yolanda
4	Santo Domingo	14	12	2	M	Wilson Erazo
5	Puerto Baquerizo Moreno	8	8	0	M	Caiza Hugo Rolando
6	Azogues	4	4	0	M	Vega Julio Bismark
7	Loja	9	8	1	F	Vélez María
8	Guayaquil	17	15	2	F	Cynthia Viteri
9	Quito	18	15	3	M	Paco Moncayo
<b>Promedio</b>		<b>11,5</b>	<b>10,2</b>	<b>1,3</b>		
<b>Total</b>		<b>104</b>	<b>92</b>	<b>12</b>		

Fuente: CNE, 5 de marzo de 2019, <https://candidatos2019.cne.gob.ec/>

Una vez que se tiene la lista aleatoria de 9 candidatos municipales, se investigará si difunden temas sobre lo que la ciudadanía podría estar interesada; o, por el contrario, es información más cercana a una banalización de la política, representa una agenda distinta a la realidad de su cantón por presencia de *veto players* u otras variables.

El campo de estudio será la cuenta de Facebook (tabla 3.) de la persona seleccionada con un corte diacrónico del lunes 11 al lunes 25 de febrero del 2019 (15 días analizados). La campaña oficialmente empezó el 5 de febrero y concluyó el 21 de marzo. Para acceder a los enlaces de la red social por candidato, ver Anexo 1.

**Tabla 3.** Diagnóstico de Twitter y Facebook oficial del candidato seleccionado

<b>Candidata/o</b>	<b>Lista</b>	<b>Twitter</b>	<b>Facebook</b>	<b>Seguidores en Facebook</b>
Teresa Yépez	6 PSC	0	1	1994
Bolívar Mielés	62/8/17 Alianza Avanzamos Juntos	0	1	1479
Mélida Molina	9 Movimiento Libertad Es Pueblo	0	1	162
Wilson Erazo	20-100 Democracia Si Construir	0	1	20 561
Rolando Caiza	35 Alianza País	1	1	1047
Julio Vega (reemplazo)	18 Pachakutik	0	1	8
Virgilio Saquicela	21 CREO	1	1	9484
Nívea Vélez	21-62-7-10-19-33 Alianza Loja Progresista	1	1	26 997
Cynthia Viteri	6-75 PSC Madera de Guerrero	1	1	330 145
Paco Moncayo	1 2 - 2 0 - 6 1 Alianza Izquierda Democrática Democracia Sí Vive	1	1	99 418

**Fuente:** Facebook, 5 de marzo de 2019, <https://www.facebook.com/>. Elaboración propia. \*Es 1 (uno) cuando tiene una cuenta y 0 (cero) cuando no lo posee.

Dado que el candidato Julio Vega de Azogues no contaba con una cuenta oficial de Facebook, con excepción de una no confirmada con 8 seguidores, no se podría utilizar para este análisis; frente a ello, se procedió a seleccionar al siguiente candidato: Virgilio Saquicela, que estaba en la lista acorde a la regla aleatoria sistemática detallada anteriormente. Se pone de contexto que en Cañar, provincia de Azogues, el 48,6% de personas utilizan internet a diciembre del 2017, y es una de las provincias con menor uso de esta tecnología.<sup>22</sup>

### **Desarrollo sostenible a nivel local y competencias municipales**

Los candidatos están más cerca o más lejos de las necesidades de la gente, sus propuestas están alineadas con una política técnica o, por el contrario, son demagógicas, ya que existen *veto players* que les impedirían gestionar, o tienen una crisis de representación. Para conocer aquello se procederá a utilizar como contrapunto los ejes de Naciones Unidas en Ecuador y su campaña de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aplicada a los gobiernos subnacionales. Ver Anexo 2.

El papel de gobiernos subnacionales es fundamental, en especial para la formulación y seguimiento a los procesos para alcanzar un desarrollo:

Por su cercanía con la realidad y las problemáticas de las comunidades, los gobiernos locales resultan cruciales para identificar necesidades, definir estrategias, integrar intereses e incorporar actores que les permitan llevar a cabo, de manera eficiente y transparente, las actividades encaminadas al logro de los ODS. Por ende, resulta clave contar con los gobiernos locales sólidos, que tengan capacidades y habilidades de liderazgo, con herramientas y metodologías que faciliten un enfoque integrado para crear sólidos vínculos interinstitucionales.<sup>23</sup>

Vale destacar que, las necesidades y problemáticas que la ciudadanía requiere pueden ser múltiples, no obstante se utilizó las del ODS, dado los límites metodológicos que para el presente documento supondría recopilar otras demandas desde diversos cantones del país. Contextualizado este punto, se continúa con el desarrollo del texto.

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Tecnologías de la Información y Comunicación ENEMDU-TIC 2017", 5 de marzo de 2019, [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/TIC/2017/Tics%202017\\_270718.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2017/Tics%202017_270718.pdf)

<sup>23</sup> ONU Ecuador, "Articulación de planes de trabajo con la agenda 2030 para el desarrollo sostenible 2019," <http://pactolocalods.un.org/ec/public/docs/cartilla.pdf>



El artículo 112 de la Constitución indica que todo candidato debe presentar su propuesta, y el art. 97 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas establece presentar un plan con cuatro contenidos (tabla 4).<sup>24</sup>

**Tabla 4.** ODS y el plan de campaña

5 áreas macro para el desarrollo sostenible de la ONU	4 ejes del Plan para candidatos que dicta la ley
1. Poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y garantizar la dignidad e igualdad.	1. Diagnóstico de la situación actual.
2. Asegurar vidas prósperas y satisfactorias en armonía con la naturaleza.	2. Objetivos generales y específicos.
3. Promover la paz, la justicia y sociedades inclusivas.	3. Plan de trabajo plurianual, de acuerdo con la dignidad a la que hubieren optado, en el que se establecerán las propuestas y estrategias a ejecutarse de resultar electos.
4. Implementar la agenda a través de una sólida alianza global.	4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.
5. Proteger los recursos naturales de nuestro planeta y el clima para generaciones futuras.	

**Fuente:** ONU Ecuador, 4 de marzo de 2019, <http://pactolocalods.un.org.ec/public/docs/cartilla.pdf>

Existen muchas formas en que los candidatos municipales pueden construir un plan acorde a los 17 ODS de la ONU. Muchas de estas propuestas podrían difundirse en la etapa de campaña electoral en consonancia de una política constructiva.

A continuación, se presentan varios casos específicos de cómo pueden aportar los candidatos al desarrollo sostenible por cada objetivo de la ONU.

<sup>24</sup> ONU Ecuador, *op. cit.*

- Del objetivo 1 “Fin a la pobreza”, quien llegue al salón de la alcaldía puede presentar propuestas en cuanto a la mejora y cobertura de los servicios básicos, allí se convierten en socios clave.
- Del objetivo 2 “Hambre cero”, pueden reforzar las infraestructuras de transporte y los mercados. En las zonas urbanas se requiere fortalecer la categoría de usos de suelo, los programas de agricultura urbana y los hábitos saludables de alimentación.
- Del objetivo 3 “Salud y bienestar”, pueden contribuir a reducir las muertes provocadas por la contaminación del agua y del suelo.
- Del objetivo 4 “Educación de calidad”, pueden aportar para eliminar las barreras que limitan el acceso físico a las unidades educativas; por ejemplo, mediante la provisión de agua en estas y la garantía de vías más seguras para reducir el riesgo de violencia.
- Del objetivo 5 “Igualdad de género”, tienen la posibilidad de identificar y combatir las barreras en el acceso igualitario de las mujeres a la propiedad de la tierra, y atraer un mayor número de ellas a los cargos públicos.
- Del objetivo 6 “Agua limpia y saneamiento”, en las zonas urbanas, los gobiernos locales tienen que examinar cómo atender las necesidades básicas de las personas que viven en asentamientos irregulares. En las zonas rurales, se tiene que pensar cómo reducir los largos trayectos hasta la fuente de agua.
- Del objetivo 7 “Energía asequible y no contaminante”, un porcentaje de la población aún carece de acceso a energía. Pueden identificar mejor estas brechas en los centros urbanos y las zonas rurales, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
- Del objetivo 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, pueden identificar a los niños y niñas que se encuentran en riesgo de ser sometidos a trabajo infantil y velar para que asistan a la escuela. También pueden diseñar estrategias que potencialicen las oportunidades y alianzas tripartitas.
- Del objetivo 9 “Industria, innovación e infraestructura”. Según el Banco Central, el Producto Interno Bruto (PIB) provincial manufacturero de Guayas representa el 22%, mientras que el de Bolívar, el 2%. Existe una disparidad heterogénea entre territorios de una misma nación. Aquí, los candidatos pueden, por ejemplo, fomen-

tar la creación de ecosistemas de innovación, construcción de infraestructuras de apoyo a la producción y comercialización. Crear normativa, potenciar las organizaciones de economía popular y solidaria.

- Del objetivo 10 “Reducción de las desigualdades”. La inclusión política en el nivel local puede promover la participación de la minoría y de los grupos históricamente subrepresentados.

- Del objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, engloban la mayor parte de las competencias municipales y tienen un estrecho vínculo con la Nueva Agenda Urbana. Según el INEC, en el 2010, el 62,8% de la población ecuatoriana vivía en el área urbana. Los municipios deben desarrollar planes participativos de uso y gestión del suelo, promover el uso del transporte público, así como garantizar su calidad y proporcionar espacios públicos seguros y verdes.

- Del objetivo 12 “Producción y consumo responsables”. La gestión de los desechos sólidos es competencia de los municipios; estos pueden generar proyectos de reciclaje.

- Del objetivo 13 “Acción por el clima”. Según el Banco Mundial, en Ecuador se estima que la temperatura incrementará entre 2 °C y 3 °C entre 2030 y 2049.<sup>25</sup> Por otra parte, se estima que el glaciar del Antisana se ha reducido unos 350 metros en los últimos 20 años y cerca de 3 millones de habitantes están en zonas vulnerables a sequías.<sup>26</sup> En tal sentido, los próximos alcaldes deberían integrar el cuidado al clima.

- Del objetivo 14 “Vida Submarina”. Según el Banco Central del Ecuador, en el país, el 22% de las exportaciones proviene del mar. Los candidatos pueden desarrollar y ejecutar normativas de planificación y construcción para evitar que se edifique en zonas inadecuadas de la costa.

- Del objetivo 15 “Vida de ecosistemas terrestres”. Según el Ministerio del Ambiente, el porcentaje de superficie cubierta por bosque era de 58,8% en 1990, y disminuyó en 2014 a 54,7%, provocando la pérdida de ecosistemas y especies.<sup>27</sup> Desde los gobiernos locales podrían impulsar alternativas de bioeconomía en el territorio, como mecanismo de aprovechamiento sostenible de la naturaleza.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

- Del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”. En un país cada vez más urbanizado, es indispensable reducir la violencia en el nivel local. Por otra parte, los gobiernos locales pueden incrementar la transparencia, aumentar el acceso público a la información o promover la rendición de cuentas.

- Del objetivo 17 “Alianzas para lograr los objetivos”. Los gobiernos municipales se encuentran en la posición ideal para animar y facilitar la cooperación entre los organismos públicos, el sector privado, la sociedad civil local y la academia.<sup>28</sup>

A continuación, se describen las competencias de gobiernos subnacionales para entender mejor el contexto jurídico en que se puede desarrollar el campo de acción de actores de las instituciones y posibles vetos de jugadores nacionales (tabla 5.).

**Tabla 5.** Competencias exclusivas para municipios y distritos metropolitanos

Planificar el desarrollo cantonal
Control sobre el uso y la ocupación del suelo
Planificar, construir y mantener la vialidad
Agua potable, saneamiento y desechos sólidos
Tránsito y transporte público
Planificar, construir y mantener la infraestructura y los equipamientos urbanos
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural
Catastros
Regular el uso de playas y riberas
Explotación de materiales áridos y pétreos
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios
Cooperación internacional

**Fuente:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 3 de marzo de 2019, <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf>.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

## Necesidades y realidades de la población en cantones del país

¿Están ancladas las propuestas de campaña de los candidatos con las realidades de cada cantón del país? Para acercarnos a una posible respuesta, primero debemos conocer cuáles son esas necesidades del territorio ecuatoriano. A continuación se exponen sus carencias. Por ejemplo, en el sector rural, el 39,3% no cuenta con servicio de recolección de basura, el 61,1% tiene déficit habitacional, y el 11,7% tiene inasistencia de educación básica y bachillerato (tabla 6). Mientras que, en el área urbana, existe el 2,4% de empleo infantil, el 6% no cuenta con servicios de agua por red pública, y el 21,6% tienen carencia de saneamiento de excretas.<sup>29</sup> Para conocer el nivel de desigualdad por provincia ver Anexo 3.

**Tabla 6.** Carencias de la población en el Ecuador por área

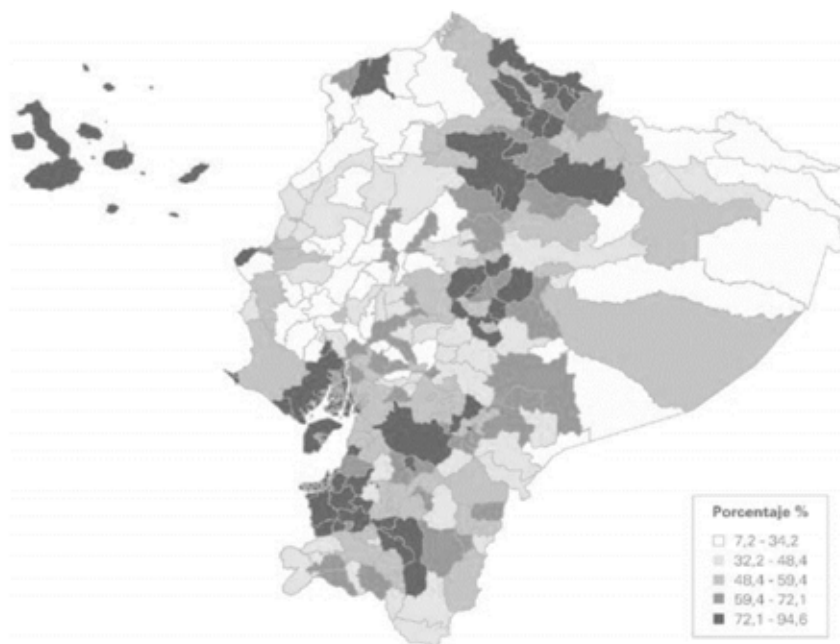
Carencia	Urbano	Rural
Inasistencia a educación superior por razones económicas	8,5%	11,7
Falta de acceso a educación superior por razones económicas	15%	25,9%
Logro educativo incompleto	28,5%	58,2%
Empleo infantil	2,4%	11,6%
Desempleo o empleo inadecuado	36,5%	54,3%
Falta de contribución al sistema de pensiones	34,4%	41,9%
Pobreza externa por ingresos	4,5%	17,6%
Sin servicio de agua por red pública	6,0%	42,5%
Hacinamiento	14,8%	20,6%
Deficit habitacional	39,2%	61,0%
Sin saneamiento de excretas	21,6%	27,4%
Sin servicio de recolección de basura	3,3%	39,3%

**Fuente:** Díaz-Cassou Javier y Marta Ruiz-Arranz, "Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo," Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 4 de marzo de 2019, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/reformas-y-desarrollo-en-el-ecuador-contemporaneo>.

<sup>29</sup> Díaz-Cassou Javier y Marta Ruiz-Arranz, "Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo," Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <https://publications.iadb.org/es/publicacion/reformas-y-desarrollo-en-el-ecuador-contemporaneo>.

Por otra parte, a nivel cantonal se puede observar que la población con agua por red pública y fuente cercana llega al 94,6%, y el nivel mínimo es 7,2%.<sup>30</sup> En tal sentido, se presenta un mapa a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (vale destacar que el próximo censo se realizará en el 2020). Los colores más oscuros representan mayor cobertura y los más cercanos al blanco equivalen a menor cobertura (mapa 1). Existen 58 cantones (de 221) que llegan al 39% de población con agua por red pública.<sup>31</sup> Para conocer la cobertura desde el 2001 y su evolución al 2010 ver Anexo 4.

**Mapa 1.** Población con agua por red pública y fuente cercana, por cantones



**Fuente:** Molina, A., Pozo, M. & Serrano, J., *Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en Ecuador* (Quito: INEC y UNICEF, 2018), págs. 5-75, 6 de marzo de 2019, [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/AGUA\\_SANEAMIENTO\\_e\\_HIGIENE.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/AGUA_SANEAMIENTO_e_HIGIENE.pdf).

<sup>30</sup>Díaz-Cassou Javier, *op. cit.*

<sup>31</sup>Molina, A., Pozo, M. & Serrano, J., *Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en Ecuador* (Quito: INEC y UNICEF, 2018), págs. 5-75.

De esta manera se ha descrito cuáles son algunas de las carencias en el sector urbano y rural, por provincias y cantones del país, cuál es el contexto desde el desarrollo sostenible a través de los 17 objetivos de la ONU, y cuáles son las competencias para los gobiernos municipales. Frente a ello, en el Ecuador del 2019, ¿las propuestas de candidatos municipales representan las demandas ciudadanas, o son ofrecimientos que no dicen nada? Para acercarnos a una respuesta se utilizó la red social para poder comparar esta información presentada, con los mensajes de campaña difundidos por las y los candidatos.

## **Marco de resultados**

Se procederá a comprobar si los candidatos seleccionados difunden estas u otras prioridades de sus localidades hacia la ciudadanía a través de sus redes sociales. Para ello se utilizará Facebook, siendo la única red que tienen todos los postulantes. Vale contextualizar que 9 de cada 10 hogares en el país poseen al menos un teléfono celular, y el 31,9% de la población mayor a 5 años de edad utiliza redes sociales desde su *Smartphone*.<sup>32</sup>

En la (tabla 7) se observan los resultados de la investigación del 11 al 25 de febrero del 2019, de los nueve candidatos seleccionados por regla aleatoria sistemática de las nueve zonas del país con el filtro de equidad de género.

En la matriz, la categoría política concreta se refiere a mensajes publicados en esta red social donde los candidatos formulan programas, obras o aspectos específicos de su plan de campaña. En mensajes generales, se refieren a frases como “vamos a construir una ciudad moderna”, “juntos trabajaremos por una ciudad linda”, entre otros. En escuchar necesidades son mensajes exclusivos que publican contenidos donde priorizan lo que dice la gente de su cantón. Y, en otros, son contenidos vinculados a San Valentín, diseños de agenda de medios, felicitaciones a la selección de fútbol, entre otros. Finalmente, la siguiente tabla se debe leer con la siguiente lógica: *número de publicaciones de política concreta/Número total de publicaciones*.

---

32 INEC, *op. cit.*

**Tabla 7.** Resultados de las publicaciones de candidatos en Facebook

<b>Candidato</b>	<b>Política concreta (11-18 feb)</b>	<b>Mensajes generales</b>	<b>Escuchar necesidades</b>	<b>Otros</b>
Paco Moncayo	10/21	7/21	3/21	1/21
Cynthia Viteri	11/28	10/28	1/28	6/28
Nívea Vélez	4/30	17/30	4/30	5/30
Virgilio Saquicela	1/11	6/11	0/11	4/11
Rolando Caiza	2/12	6/12	0/12	4/12
Wilson Erazo	14/52	31/52	1/52	6/52
Mélida Molina	2/21	10/21	0/21	9/21
Bolívar Mieles	3/13	10/13	0/13	0/13
Teresa Yépez	7/24	11/24	2/24	4/24
<b>Candidato</b>	<b>Política concreta (19-25 feb)</b>	<b>Mensajes generales</b>	<b>Escuchar necesidades</b>	<b>Otros</b>
Paco Moncayo	11/17	5/17	0/17	1/17
Cynthia Viteri	7/22	9/22	3/22	3/22
Nívea Vélez	6/31	17/31	1/31	7/31
Virgilio Saquicela	4/25	18/25	0/25	3/25
Rolando Caiza	4/15	6/15	1/15	4/15
Wilson Erazo	11/42	22/42	2/42	7/42
Mélida Molina	1/9	7/9	0/9	1/9
Bolívar Mieles	4/11	7/11	0/11	0/11
Teresa Yépez	5/12	5/12	0/12	2/12

**Fuente:** Facebook de candidatos, 7 de marzo de 2019, <https://www.facebook.com/>.

A continuación, se presentan los detalles por cada candidato sobre el contenido en Facebook. Para ver los enlaces de Facebook de cada semana por candidato, ver Anexo 5.

### **Zona 1 – Esmeraldas**

Teresa Yépez visitó varias comunidades, aulas universitarias, buses y restaurantes. Existió un masivo evento y caravana junto a Jaime Nebot, líder del Partido Social Cristiano. Existen varios videos donde habla Nebot, la candidata a la prefectura, Roberta Zambrano, y la candidata a la alcaldía.



Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: los videos de las entrevistas completas en medios de comunicación locales, intervención en evento masivo, revisión de ordenanzas que afectarían a la ciudadanía, servicios de agua potable, gestión en Muisne.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como cambio positivo, una ciudad limpia y moderna, una fiesta democrática, entre otras ideas que no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan las visitas de la candidata donde fue a conocer de primera fuente las demandas de las personas. También invita constantemente a poner sugerencias en su cuenta de Facebook. Finalmente, en otros se ubican contenidos como anuncios a un debate, resultados de encuestas donde se sitúa en primer lugar o sobre la caravana que se realizará en los próximos días.

## **Zona 2 – Orellana**

Bolívar Mieles visitó comunidades, hogares, calles, mantuvo charlas y caravanas. No existieron publicaciones con masivos eventos. Responde los mensajes de la ciudadanía que aparece en su Facebook, de igual forma da *like* o “me gusta” a ciertos comentarios. No se difundió el diseño de una agenda de medios o de actividades que vaya a cumplir al día siguiente.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: entrevistas completas en medios de comunicación, generación de programas deportivos, apoyo a personas adultas mayores, así como la creación de un centro de hemodiálisis.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como su compromiso con el trabajo, con un Orellana que avanza, entre otras que no indicaban algo específico. En varias publicaciones se observó la entrega de flores por el día del amor y la amistad, así como la ejecución de un evento de diversión con niñas y niños donde se entregaban obsequios.

## **Zona 3 – Latacunga**

Mélida Molina visitó mercados, entregó volantes informativos, participó en debates y entrevistas en medios de comunicación. No existieron publicaciones con masivos eventos. Responde los mensajes en Facebook. Se difunden diseños de agenda de medios. Se contextualiza que esta es la única cuenta oficial que tiene, pero se denomina “Libertad es Pueblo lista 9 Latacunga”.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: entrevista completa en radios y medios impresos locales. Propone, junto con los concejales, la creación de un hospital municipal. De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como se quiere un cambio de la triste realidad, entre otros, que no indicaban algo específico. De la categoría otros se ubican contenidos por San Valentín, agendas de diseños de entrevistas y diálogos.

#### **Zona 4 – Santo Domingo**

Wilson Erazo visitó barrios, comunidades, participó de un concierto, una maratón, una inauguración de obra y una bailoterapia. Existieron publicaciones con masivos eventos. Difundió diseños de agendas de medios que va a cumplir en los días siguientes.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: apoyo a taxistas, trabajar para la reducción de la violencia intrafamiliar, fortalecer una educación vial, construir un gran parque multifuncional, vivienda popular, organizar los juegos olímpicos cantonales, políticas de protección animal, diálogo con grupo transgénero, fortalecer el patrimonio cultural de la etnia Tsáchila.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como una ciudad moderna, construir el bienestar, una ciudad transformada, entre otros, que no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan las visitas del candidato donde fue a conocer de primera fuente las demandas de la sociedad. Finalmente, en otros, se ubican contenidos como por ejemplo diseños de agendas de medios, invitaciones al concierto por el día del amor y la amistad, invitación a una caminata con mascotas, concurso de coreografía con premios, jornadas de belleza, cosmetología y además un festival de música moderna.

#### **Zona 5 – Galápagos**

Rolando Caiza visitó lugares deportivos, plazas, locales comerciales, barrios, participó de muchas actividades junto a su equipo de concejales. Existió un gran evento sobre la apertura de su campaña con artistas nacionales e internacionales. Responde los mensajes de la ciudadanía que aparece en su Facebook, de igual forma da *like* o 'me gusta' a varios comentarios. Difunde diseños de agenda de medios de comunicación que va a cumplir los días siguientes.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: generación de convenios con universidades, fortalecer una agricultura sostenible, más espacio para el deporte en la isla, creación de un centro infantil municipal y apoyo al emprendimiento local.

De la categoría mensajes generales, aparecieron ideas como una isla bonita, es el alcalde del pueblo, escuchará las necesidades de la gente, entre otros, que no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan visitas del candidato donde fue a conocer ciertas demandas de la sociedad. Finalmente, en otros se ubican contenidos sociales-coyunturales como, por ejemplo, un taller de manualidades en la sede del partido, videos con saludos de artistas que invitan a la gran apertura de campaña, o mensajes por San Valentín.

### **Zona 6 – Azogues**

Virgilio Saquicela visitó varios locales comerciales, barrios, participó de entrevistas en medios de comunicación. No existieron publicaciones con masivos eventos. Responde los mensajes de la ciudadanía que aparece en su Facebook, de igual forma da *like* o 'me gusta' a varios comentarios. Difunde diseños de sus agendas de medios que va a cumplir en sus próximos días.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo: videos completos de sus entrevistas en medios de comunicación, programas de asfaltado y otras obras que ya ejecutó, y lo seguirá haciendo. Vale contextualizar que es un alcalde que busca la reelección.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como la obra continúa, el compromiso con su gente, entre otros, que no indicaban algo específico. Finalmente, en la categoría otros se ubican contenidos sociales-coyunturales o que no se integran a las otras dos categorías, por ejemplo, sorteos de premios y entrega de tickets, diseños de sus agendas de entrevistas o mensajes por el día del amor y la amistad.

### **Zona 7 – Loja**

Nívea Vélez visitó locales comerciales, barrios, una jornada deportiva y entregó varias de sus propuestas en las calles y plazas. No existieron publicaciones con masivos eventos, maneja una comunicación más personal y cercana. Responde los mensajes de la ciudadanía que aparece en su Facebook, de igual forma da *like* o 'me gusta' a varios comentarios. Difunde los diseños de sus agendas de medios que va a cumplir en los días siguientes. Vale recalcar que en su imagen tiene la etiqueta de alcalde, no de alcaldesa.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo, construcción de canchas deportivas, apoyo al emprendimiento y artistas locales, exoneración de impuestos a negocios nuevos, financiamiento a bajo interés a

emprendimientos, capacitación constante a emprendedores, mejoramiento de situación económica de taxistas, mejoramiento de trámites, alcantarillados y asfaltado a barrios, a través de una pieza audiovisual difundió los primeros sectores que recibirán estos servicios públicos. También publicó un video llamando a una campaña sin agresión de género en las elecciones. Esto invita a reflexionar sobre el rol del CNE en este campo para todo tipo de elecciones o consultas populares.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como una Loja que progresa, que puede seguir adelante, se destacan valores humanos de la candidata y de quienes viven en esa ciudad, no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan las visitas de la candidata donde fue a conocer de primera fuente las demandas de la sociedad. En último lugar, en otros se ubican contenidos por el día de San Valentín, diseños de agenda de medios de comunicación o invitación a jornadas odontológicas gratuitas en ciertos sectores de la ciudad.

### **Zona 8 – Guayaquil**

Cynthia Viteri visitó barrios, medios de comunicación, mantuvo diálogos con jóvenes y mujeres. Existieron publicaciones de caravanas masivas y medianas. Se difundió diseños de agendas de medios.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo, botón de pánico en hogares para disminuir la violencia intrafamiliar, construcción de más vivienda popular, más agua y alcantarillado, más legalización de terrenos, más entretenimiento gratuito, un acuario 4D, aeropuerto nuevo, entrega de becas a mejores estudiantes, entrega de tabletas.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como una ciudad con progreso, una ciudad cumpliendo sueños y bienestar, entre otros, que no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan los diálogos con jóvenes y mujeres. Y, en la categoría otros, se ubican contenidos como por ejemplo diseños de agenda de medios.

### **Zona 9 – Quito**

Paco Moncayo visitó mercados, locales comerciales, barrios, participó de una cicleada, mantuvo charlas con ese colectivo. No existieron publicaciones con masivos eventos. Respondieron los mensajes de la ciudadanía que aparece en su Facebook, de igual forma da like o 'me gusta' a varios comentarios.

Dentro de políticas concretas existía, por ejemplo recuperación de quebradas, sistema de reciclaje, mejoras en el sistema de recolección de

basura, potenciar el turismo, volver un centro cultural y seguro a La Mariscal, plan de arborización, microempresas de reciclaje, fortalecimiento de la bicicleta pública, modernizar el sistema metropolitano de transporte, cuidado y adopción animal. También se publicó una entrevista completa en Esquel.

De la categoría mensajes generales aparecieron ideas como, una ciudad segura, una ciudad linda, una ciudad limpia, compromiso con jóvenes, entre otros, que no indicaban algo específico. De la categoría escuchar necesidades se resaltan las visitas del candidato donde fue a conocer de primera fuente las demandas de la sociedad. Y, en otros, se ubican contenidos sociales-coyunturales o que no se integran a las otras tres categorías, por ejemplo una felicitación al equipo de fútbol ecuatoriano por su victoria.

## **Otras variables**

Ahora se analizarán otras variables (tabla 8). Respecto al casillero “plan” se le asigna el valor 1 (uno) cuando tiene el documento del plan en la página del CNE, caso contrario se le asigna 0 (cero) si en el sitio web institucional sale el mensaje “en construcción”. En este sentido, todos han cumplido con este requisito.

Respecto al segundo casillero “pacto local por los ODS” se le asigna el valor 1 (uno) cuando cualquier candidato o candidata de la provincia hicieron formalmente un pacto local entre la ONU Ecuador, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, con una articulación de sus planes de trabajo; caso contrario, se le asigna 0 (cero). Se le asigna un 2 (dos) si algún candidato de la muestra certificó formalmente el pacto. Hasta el miércoles 6 de marzo del 2019, según la página oficial de ONU Ecuador, ninguno de los nueve candidatos seleccionados para este estudio lo firmaron. En tres provincias de las 9 seleccionadas no han cumplido con este pacto, es decir, ningún postulante a la concejalía, alcaldía, prefectura o junta parroquial de Esmeraldas, Orellana o Cañar han aceptado formalmente este pedido.

Respecto al tercer casillero “política concreta” es el resultado de la revisión de las cuentas oficiales de Facebook de los candidatos seleccionados para el presente estudio. Las cifras indican el número de publicaciones de políticas específicas o aspectos del plan de cada candidato, sobre el número total de publicaciones durante el lapso de tiempo definido (15 días).

De los 9 candidatos seleccionados (tabla 8), los tres que más han publicado diversos contenidos en Facebook son Wilson Erazo (94), Nívea Vélez (61) y Cynthia Viteri (50). Mientras que Bolívar Mieles (24) y Rolando Caiza (27) han publicado menos contenidos en esta red social. Sin embargo, más publicaciones no significan necesariamente mejor calidad de contenidos. Para evitar este sesgo se procedió a verificar, uno por uno, qué contenidos difundían (el detalle descriptivo se encuentra en la parte superior). La fórmula de lectura es similar a la tabla anterior: *número de política concreta/número total de publicaciones*.

**Tabla 8.** Plan de campaña, pacto por los ODS y política concreta de candidatos

Candidata/o	Plan en CNE	Pacto local por los ODS	Política concreta difundida en Facebook
Teresa Yépez (Esmeraldas)	1	0	12/36
Bolívar Mieles (Orellana)	1	0	7/24
Mélida Molina (Latacunga)	1	1	3/30
Wilson Erazo (Santo Domingo)	1	1	25/94
Rolando Caiza (San Cristóbal)	1	1	6/27
Virgilio Saquicela (Azogues)	1	0	5/36
Nívea Vélez (Loja)	1	1	10/61
Cynthia Viteri (Guayaquil)	1	1	18/50
Paco Moncayo (Quito)	1	1	21/38

**Fuente:** CNE, 6 de marzo de 2019, <https://candidatos2019.cne.gob.ec>, ONU Ecuador <http://pactolocalods.un.org/ec/public/>.

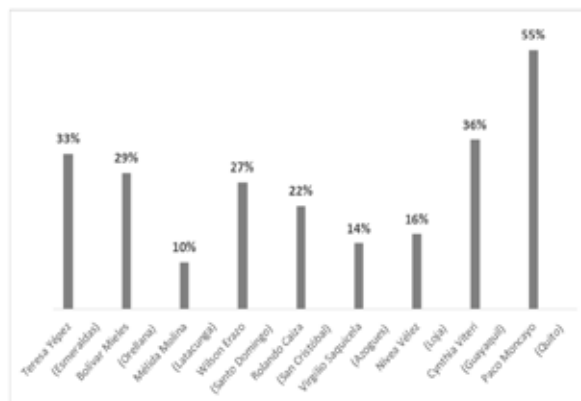
Para comparar entre candidatos, se debe generar una regla de tres y sacar sus porcentajes, caso contrario, sería una comparación errónea dado que cada uno tiene distintas publicaciones en Facebook. Los resultados muestran (gráfico 1) que los tres postulantes que más publicaciones sobre políticas específicas o sobre políticas que constan en su plan de campaña son Paco Moncayo (55%), Cynthia Viteri (36%) y Teresa Yépez (33%). Vale destacar que en estos contenidos se encuentran contabilizados proyectos específicos, políticas públicas, obras concretas, entrevistas completas o videos donde exponen sus propuestas.

Mélida Molina (10%), Virgilio Saquicela (14%) y Nívea Vélez (16%) son quienes menos han difundido sus políticas públicas u obras específicas ante sus votantes a través de esta red social.

Los resultados muestran que, en el mejor de los casos, todos los candidatos tienen la mitad de sus publicaciones en Facebook con contenidos que difundan proyectos específicos que beneficien “una ciudad linda”.

Los datos muestran que solo en Quito, 5 de cada 10 mensajes del candidato están relacionados a su plan o son políticas específicas. Luego, en Guayaquil, Esmeraldas y Orellana equivale a 3 o 4 de cada 10 mensajes. En Santo Domingo y San Cristóbal equivale 2 a 3 de cada 10 mensajes. Finalmente, en Loja, Azogues y Latacunga equivale de 1 a 2 de cada 10 mensajes.

**Gráfico 1.** Difusión de políticas concretas en campaña que benefician a la ciudadanía



## Reflexiones

Se podría refutar estos datos al cuestionar que no todos usan Facebook, algunas personas no saben leer ni escribir, viven en el sector rural donde no hay buena conectividad, entre otras variables independientes que pueden dar una probabilidad estadísticamente significativa. No obstante, conocer el mecanismo causal de ello no está contemplado en el presente estudio. Pero es, sin duda, una pregunta muy importante para responder en futuras investigaciones.

Según el INEC, los cantones seleccionados fueron capitales de provincia lo cual evita —en parte— el sesgo de las barreras tecnológicas en el sector rural. Por otra parte, se usó Facebook por ser la red social más utilizada en el país,<sup>33</sup> adicional a ello, es un medio gratuito de difusión de contenidos que no permite el sesgo de desigualdad de ingresos económicos de los candidatos, pues se revisó únicamente las publicaciones realizadas por las cuentas oficiales de cada aspirante a la alcaldía. Tampoco se usó otra plataforma digital, ya que no todos tienen página web, Instagram, ni mucho menos Twitter. No se optaron otros mecanismos como la comunicación directa, el perifoneo, publicidad en medios radiales, entre otros, dado que se hubiese requerido de un equipo humano y logístico grande, que no era el objetivo de esta investigación.

Generar un estudio de caso o casos comparados nos hubiese arrojado información muy valiosa, pero tendría un enfoque más determinista, y nuestro propósito era obtener información más generalizada de los cantones, a manera de un diagnóstico. Para ello, se generó la regla aleatoria sistemática por las 9 zonas con el filtro de equidad de género para obtener alcaldesas y alcaldes. Finalmente, se procederá a poner datos de cada cantón seleccionado, donde el analfabetismo significa personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir (tabla 9).

---

<sup>33</sup> Revista EKOS, "Facebook es la red social más utilizada en Ecuador," <https://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=11599>.



**Tabla 9.** Datos de cantones seleccionados y porcentaje de políticas concretas difundidas

Ciudad	Población	Analfabetismo	Edad promedio	Políticas difundidas
Esmeraldas	189.504	5,3%	27	33%
Orellana	72.795	5,3%	23	29%
Latacunga	170.489	9,2%	29	10%
Santo Domingo	368.013	6,3	27	27%
San Cristobal	7.475	1,2%	29	22%
Azogues	70.064	8,2%	30	14%
Loja	214.855	3,2%	29	16%
Guayaquil	2.350.915	3,1%	29	36%
Quito	2.239.191	3,0%	29	55%

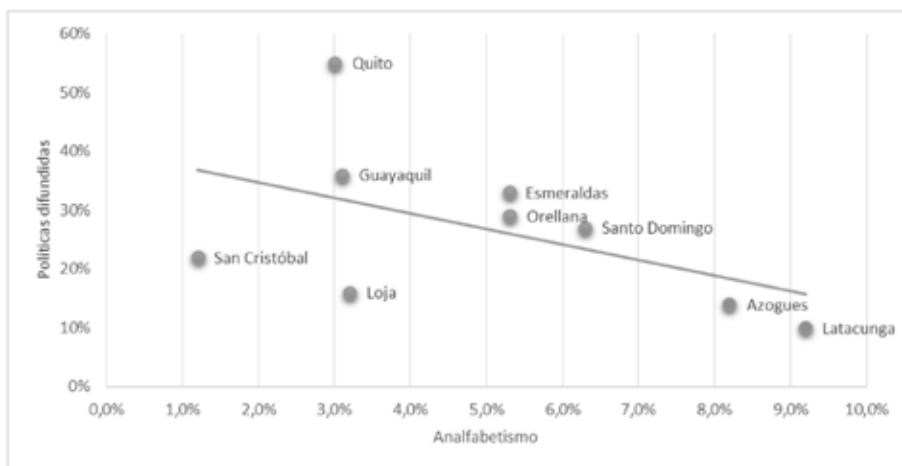
Fuente: INEC, 7 de marzo de 2019, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Existe una tendencia en los candidatos municipales, donde se han difundido más políticas concretas en las dos ciudades más pobladas del país: Guayaquil y Quito, con los datos hasta el 2010. El rango de personas que no saben leer ni escribir va del 1,2% al 9,2% en relación con la población de cada cantón. La edad promedio varía entre los 23 a 30 años, siendo un grupo etario que se encuentra en mayor medida en redes sociales.

A través de un gráfico de dispersión (gráfico 2), que no identifica causas o regresiones específicas, se puede observar que Latacunga (9,2%) y Azogues (8,2%) tienen el mayor porcentaje de analfabetismo de los 9 cantones estudiados; en donde, a su vez, tienen los porcentajes más bajos de difusión de políticas durante la campaña local: 10% y 14%, respectivamente.

Los tres cantones con menos porcentaje de analfabetismo son San Cristóbal (1,2%), Quito (3%) y Guayaquil (3,1%). Loja es un caso atípico en donde tiene menor analfabetismo (3,2%) que otros cantones y, sin embargo, posee un bajo nivel de difusión de políticas durante la campaña municipal (apenas un 16%). Esto refleja que existe una respuesta multi-causal que podría ser investigada científicamente con métodos cualitativos o cuantitativos a futuro.

**Gráfico 2.** Analfabetismo y políticas concretas difundidas por cantón



Fuente: INEC, 7 de marzo de 2019, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Las causas del porqué se tienen porcentajes bajos sobre publicaciones del plan de campaña, políticas específicas o proyectos que los candidatos van a gestionar si llegan a la alcaldía, es otra interrogante para futuras investigaciones.

Pero se podría intuir que pueden caer en terrenos de la demagogia por desconocimiento que existen otros jugadores con poder de veto frente a sus propuestas de campaña. A ello se puede sumar la débil cultura política, falta de control vertical y horizontal, ausencia de un plan desde el poder electoral para solicitar que el dinero que entregan a organizaciones políticas sea exclusivamente para difundir su plan de campaña, y no débiles mensajes generales como “construyamos una ciudad linda” o “una ciudad moderna”.

Finalmente, se debe construir un diseño institucional para que nos gobiernen siempre los mejores, como ocurre en otros países del mundo. Ahí está el reto a mediano y largo plazo.

## ANEXOS

### Anexo 1. Enlaces de cuenta oficial de Facebook por candidato

Candidata/o	Facebook oficial
Teresa Yépez	<a href="https://www.facebook.com/TereLaSoldadora/">https://www.facebook.com/TereLaSoldadora/</a>
Bolívar Mieles	<a href="https://www.facebook.com/bolivarmielesalcalde/">https://www.facebook.com/bolivarmielesalcalde/</a>
Mélida Molina	<a href="https://www.facebook.com/Libertad-es-Pueblo-lista-9-Latacunga-297515574242473/">https://www.facebook.com/Libertad-es-Pueblo-lista-9-Latacunga-297515574242473/</a>
Wilson Erazo	<a href="https://www.facebook.com/wilsonerazooficial/">https://www.facebook.com/wilsonerazooficial/</a>
Rolando Caiza	<a href="https://www.facebook.com/rolandocaizaGPS/">https://www.facebook.com/rolandocaizaGPS/</a>
Julio Vega	<a href="https://www.facebook.com/Bismarck-Vega-348174332450303/">https://www.facebook.com/Bismarck-Vega-348174332450303/</a>
Virgilio Saquicela (reemplazo)	<a href="https://www.facebook.com/virgilioaquicelae/">https://www.facebook.com/virgilioaquicelae/</a>
Nívea Vélez	<a href="https://www.facebook.com/niveavelezpalacio/">https://www.facebook.com/niveavelezpalacio/</a>
Cynthia Viteri	<a href="https://www.facebook.com/CynthiaViteriJimenez/">https://www.facebook.com/CynthiaViteriJimenez/</a>
Paco Moncayo	<a href="https://www.facebook.com/pacomoncayo/">https://www.facebook.com/pacomoncayo/</a>

Fuente: Facebook de candidatos, 5 de marzo de 2019, <https://www.facebook.com/>

## Anexo 2. Avances de Ecuador en la implementación de los ODS



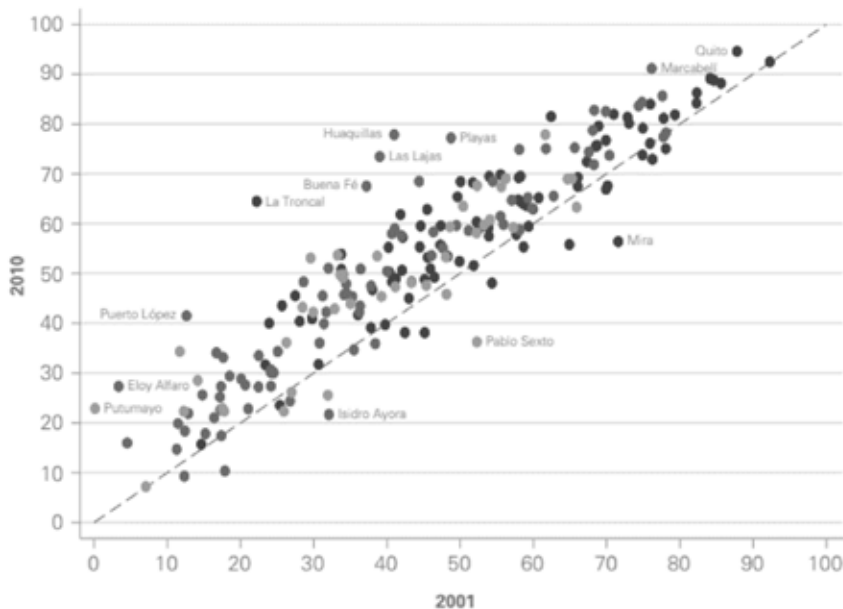
### **Anexo 3. Niveles de desigualdad por provincias 2016**

Morona Santiago	0,612
Napo	0,612
Pastaza	0,582
Orellana	0,548
Sucumbíos	0,529
Chimborazo	0,515
Esmeraldas	0,501
Zamora Chinchipe	0,492
Loja	0,490
Cotopaxi	0,478
Bolívar	0,474
Carchi	0,468
Pichincha	0,464
Cañar	0,463
Imbabura	0,462
Tungurahua	0,460
Los Ríos	0,444
Manabí	0,435
Azuay	0,432
Guayas	0,430
Santo Domingo	0,410
Galápagos	0,405
El Oro	0,403
Santa Elena	0,398

**\*Siendo 0 la perfecta igualdad y 1 la perfecta desigualdad (Coeficiente de Gini).**

**Fuente:** Díaz-Cassou Javier y Marta Ruiz-Arranz, "Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo," Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de marzo de 2019, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/reformas-y-desarrollo-en-el-ecuador-contemporaneo>.

### Anexo 4. Coberturas de agua por red pública y fuente cercana (en vivienda, lote o terreno), según cantones, entre 2001 y 2010



**Fuente:** Molina, A., Pozo, M. & Serrano, J., Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en Ecuador (Quito: INEC y UNICEF, 2018), págs. 5-75, 6 de marzo de 2019, [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/AGUA,\\_SANEAMIENTO\\_e\\_HIGIENE.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/AGUA,_SANEAMIENTO_e_HIGIENE.pdf).

*En el Ecuador del 2019, ¿las propuestas de candidatos municipales | 75  
representan las demandas ciudadanas, o son ofrecimientos que no dicen nada?*

### **Anexo 5. Enlaces de Facebook del 11 y 25 de febrero del 2019**

<b>Candidata/o</b>	<b>Enlace inicial de Facebook (primera semana)</b>	<b>Enlace inicial de Facebook (segunda semana)</b>
Paco Moncayo	<a href="https://bit.ly/2VL2Bit">https://bit.ly/2VL2Bit</a>	<a href="https://bit.ly/2XUdyQW">https://bit.ly/2XUdyQW</a>
Cynthia Viteri	<a href="https://bit.ly/2u0uzuJ">https://bit.ly/2u0uzuJ</a>	<a href="https://bit.ly/2TD4ZKO">https://bit.ly/2TD4ZKO</a>
Nívea Vélez	<a href="https://bit.ly/2XEvdF8">https://bit.ly/2XEvdF8</a>	<a href="https://bit.ly/2XG1x1n">https://bit.ly/2XG1x1n</a>
Virgilio Saquicela	<a href="https://bit.ly/2XI5nal">https://bit.ly/2XI5nal</a>	<a href="https://bit.ly/2VL3AiQ">https://bit.ly/2VL3AiQ</a>
Rolando Caiza	<a href="https://bit.ly/2J0m8Kz">https://bit.ly/2J0m8Kz</a>	<a href="https://bit.ly/2C5W62j">https://bit.ly/2C5W62j</a>
Wilson Erazo	<a href="https://bit.ly/2UqFkSX">https://bit.ly/2UqFkSX</a>	<a href="https://bit.ly/2VKgj5d">https://bit.ly/2VKgj5d</a>
Mélida Molina	<a href="https://goo.gl/PwJBbH">https://goo.gl/PwJBbH</a>	<a href="https://goo.gl/vAAzpM">https://goo.gl/vAAzpM</a>
Bolívar Mieles	<a href="https://goo.gl/5dnrjK">https://goo.gl/5dnrjK</a>	<a href="https://goo.gl/PmCpMJ">https://goo.gl/PmCpMJ</a>
Teresa Yépez	<a href="https://goo.gl/X75WUW">https://goo.gl/X75WUW</a>	<a href="https://goo.gl/41WkC4">https://goo.gl/41WkC4</a>

**Fuente:** Facebook de candidatos, 5 de marzo de 2019, <https://www.facebook.com/>

## **La disputa por la democracia en Venezuela: Un análisis de los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular**

*The Dispute for Democracy in Venezuela: An Analysis of the Presidential Councils of Popular Government*

**Carlos Miguel Rodríguez de Caires**<sup>1</sup>

**Resumen:** La idea de una ‘confluencia perversa’, entre proyectos políticos opuestos, surgió en América Latina durante la década de 1990, en el contexto de la lucha por el control de los procesos de democratización. En este artículo, se recupera esta categoría para dar cuenta de la tensión desplegada en el seno del chavismo, entre dos proyectos políticos antagónicos, denominados democrático participativo y autoritario movilizador. El carácter hegemónico, logrado por este último, se materializa institucionalmente en los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular (CPGP), dispositivos activados por el presidente Maduro en 2014 con el objetivo de reforzar la gobernabilidad de la Revolución Bolivariana. La funcionalidad de los CPGP al proyecto autoritario se constata en su contexto de creación, diseño y funcionamiento, dimensiones que son reconstruidas a partir fundamentalmente de documentos oficiales y reportes de prensa.

**Palabras clave:** Construcción democrática, Proyectos políticos, Venezuela, chavismo, Consejos Presidenciales de Gobierno Popular.

---

<sup>1</sup> Estudiante doctoral en Política Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Magister en Planificación del Desarrollo por la Universidad Central de Venezuela. Maestro en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. cmrodriguesdefl@flasco.edu.ec \*\* Fecha de recepción: febrero 2019 /Fecha de aceptación: julio 2019.



**Abstract:** The idea of a ‘perverse confluence’ between opposing political projects emerged in Latin America during the 1990s, in the context of the struggle for the direction of democratization processes. In this paper, this category is recovered to analyze the tension deployed within chavism between two antagonistic political projects, called participatory democratic and mobilizing authoritarian. The hegemonic character achieved by the latter is institutionally materialized in the Presidential Councils of Popular Government (CPGP), devices activated by President Maduro in 2014 with the aim of strengthening the governance of the Bolivarian Revolution. The functionality of the CPGP for the authoritarian project can be recognized in its context of creation, design and operation, dimensions that are reconstructed mainly through official documents and press reports.

**Keywords:** Democratic construction, Political projects; Venezuela, chavism, Presidential Councils of Popular Government.

## Introducción

Los procesos de democratización, desplegados en América Latina desde la década de 1980, ubicaron en el centro de la controversia política y académica la propia noción de democracia. Al respecto, varias propuestas teóricas se han articulado para dar cuenta de las transformaciones en relación Estado-sociedad. En esta disputa, que ha tenido como uno de sus focos la proliferación de dispositivos participativos, se han subrayado las limitaciones explicativas de las teorías democráticas hegemónicas.<sup>1</sup>

Una de las propuestas analíticas dirigidas a superar los vacíos legados por el enfoque convencional es la de Dagnino, Olvera y Panfichi,<sup>2</sup> surgida de la articulación de tres claves conceptuales: la heterogeneidad de la sociedad civil y el Estado, los proyectos políticos y las trayectorias plurales entre sociedad civil y sociedad política. Bajo estos referentes, Dagnino<sup>3</sup> identificó la existencia de una ‘confluencia perversa’ entre dos proyectos que, a pesar de estar guiados por valores, instrumentos e intencionalidades contradictorias, apelan a elementos simbólicos comunes. Esta convergencia habría conducido al obscurecimiento del discurso político y la difuminación de las diferencias entre concepciones más o menos democráticas, lo que en la práctica habría afectado el potencial de las iniciativas de profundización y ampliación de la democracia para ocupar un espacio político diferenciado desde el cual posicionar demandas culturales e institucionales.

Aunque Dagnino pensó esta convergencia en referencia específica a la superposición de los proyectos neoliberales y participativos, particularmente notoria durante la década de 1990; en este artículo se propone extender el alcance de esta categoría para aludir a otras manifestaciones de confusión de la estrategia y el discurso políticos producidos en el contexto del llamado giro a la izquierda, que ocurrió en la región a partir del cambio de siglo. Si bien este planteamiento ha sido previamente esbozado por otros autores<sup>4</sup> al referirse a los procesos políticos desarrollados en la última década en la región andina, no se ha avanzado a interpretar sus implicaciones teóricas y empíricas.

---

<sup>1</sup> Leonardo Avritzer, *Democracy and Public Sphere in Latin America* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 2002).

<sup>2</sup> Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, “Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica), págs. 15-99.

<sup>3</sup> Evelina Dagnino, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: Brasil (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2002), pág. 18.

<sup>4</sup> Armando Chaguaceda y Johanna Cilano, “Democracia participativa versus autoritarismo: confluencias recientes en el progresismo latinoamericano”, *Cuestiones Políticas*, Vol. 27, Núm. 46, (2011), págs. 55-81.

Por otro lado, aunque existe una vasta literatura sobre las dinámicas de participación, movilización y conflicto detonadas tras el ascenso del chavismo al poder en Venezuela, buena parte de estos estudios han abordado experiencias desarrolladas durante las administraciones del propio Hugo Chávez (1999-2013), bajo un régimen autoritario competitivo.<sup>5</sup> Por el contrario, pocas investigaciones se han desarrollado en los años más recientes, considerando la deriva autoritaria del gobierno de Nicolás Maduro.<sup>6</sup> En este sentido, si bien buena parte de estos trabajos han revelado la existencia de tensiones entre dinámicas de profundización y regresión democráticas, no han alcanzado a exponer el agravamiento de las mismas y su despliegue en nuevos dispositivos de alcance nacional, pensados para afianzar la débil gobernabilidad de la gestión de Maduro.

El objetivo de este artículo es analizar la confluencia manifestada en el seno del chavismo entre el proyecto democrático participativo, de carácter constitucional, y otro que podría denominarse autoritario movilizador y que ha terminado por imponerse. Para observar la evolución de esta disputa, en los años recientes, el estudio se centra en los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular (CPGP). Estos son mecanismos de participación creados por Maduro a nivel nacional, para asegurar el apoyo de actores sociales organizados del chavismo, y reforzar la legitimidad de su gobierno entre las bases del movimiento. Estas son las preguntas que guían esta investigación: ¿en qué consisten ambos proyectos?, ¿cuáles son sus categorías y supuestos constitutivos?, ¿de qué modo se han manifestado en las dinámicas participativas generadas durante las administraciones chavistas? Y, específicamente: ¿cómo se expresan en la convocatoria, diseño y funcionamiento de los CPGP?

La hipótesis es que estos consejos revelan la clara imposición del autoritarismo movilizador como expresión de una estrategia gubernamental de reforzamiento de la gobernabilidad, en un contexto de reflujo regional del giro progresista, deterioro de las condiciones socioeconómicas y erosión de la hegemonía político-electoral. Aprovechando la riqueza descriptiva que permite el estudio de caso, el análisis intenta derivar conclusiones valiosas para el contexto regional.

La información se recoge de tres fuentes. Para trazar el contenido y la trayectoria de ambos proyectos, se echa mano de la abundante literatura académica sobre el chavismo, así como de documentos institucionales, discursos políticos y normas jurídicas. El diseño de los CPGP

---

<sup>5</sup> Steven Levitsky y James Loxton, "Populism and competitive authoritarianism in the Andes", *Democratization*, Vol. 20, Núm. 1, (2013), págs. 107-136.

<sup>6</sup> Víctor Mijares, "La resiliencia del autoritarismo venezolano", *GIGA Fokus Lateinamerika*, Núm. 2, (2017).

es documentado por medio de la ley respectiva, emitida por decreto presidencial, y algunas propuestas organizativas formuladas por los propios consejos. Finalmente, debido a la opacidad oficial existente, la evolución de su constitución y funcionamiento es reconstruida a partir principalmente de reportes de prensa.

El trabajo está organizado en cinco partes. Luego de esta introducción, la segunda parte recoge la discusión analítica sobre la construcción democrática en América Latina. En la tercera y la cuarta partes se repasa el debate sobre la naturaleza del chavismo, para luego identificar y caracterizar los dos proyectos políticos que han atravesado la relación Estado-sociedad en los últimos años. En la quinta sección se ubica al CPGP en la discusión sobre proyectos políticos, evidenciando su correspondencia con el proyecto autoritario movilizador.

## **Discusión analítica: relaciones Estado-sociedad y proyectos políticos**

La teoría elitista de la democracia logró su hegemonía intelectual y política tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. A raíz de los trabajos de Schumpeter, el elitismo democrático sostuvo la existencia de una contradicción sustantiva entre participación y gobernabilidad, a la luz de la cual la noción de democracia fue reducida a un procedimiento para la selección competitiva de las élites y la autorización del ejercicio legítimo del poder. En esta óptica, la preservación de la democracia resultaría de la protección de las élites frente a la presión irracional de las masas y, consecuentemente, del despojo del proyecto democrático de cualquier sentido sustantivo de bien común<sup>7</sup>.

La contradicción entre élites y masas se ha mantenido como un componente central de las sucesivas variantes analíticas del elitismo democrático, incluidas aquellas que, como las teorías de la transición, han sido pensadas para adaptar sus supuestos al contexto latinoamericano. Frente a esta rigidez, diversos autores han intentado rescatar elementos alternativos, reinterpretándolos para captar las complejas dinámicas de construcción democrática. Estas corrientes han reubicado el problema de la relación entre sociedad civil y sociedad política, a partir de una comprensión amplia de la estructura institucional de la democracia.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Avritzer, *op. cit.*, (2002), págs. 19-31.

<sup>8</sup> *Ibid*, pág. 23.

En particular, Dagnino, Olvera y Panfichi<sup>9</sup> rechazan la separación radical y normativa entre Estado y sociedad civil, abogando por reubicar el estudio de los procesos de democratización “en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política”.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, “el proceso de construcción democrática podría considerarse como el resultado de un intrincado juego de fuerzas en disputa, que se libra en las más diversas arenas, y que incluye una gama muy diferenciada de actores”.<sup>11</sup>

Los autores apelan a la noción gramsciana de proyecto político para aludir a los “conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”.<sup>12</sup> Esta perspectiva articula el rol de la intencionalidad política con la visibilización del trasfondo cultural de la lucha política. Los proyectos varían en sus grados de sistematización, amplitud y coherencia, pudiendo adoptar múltiples y disimiles formatos; su despliegue efectivo tiende a estar moldeado por diversas presiones, tanto internas como externas que precipitan dinámicas de síntesis, negociación y reformulación constantes.

Estas proposiciones permiten observar la heterogeneidad intrínseca de la sociedad civil, el Estado y la sociedad política, cuyos actores, identidades, fórmulas organizativas, estrategias y objetivos aparecen atravesados por distintos proyectos políticos. El nivel de coincidencia entre los proyectos dominantes, en cada ámbito, es el que, a juicio de los autores, determina el tipo de vínculo que se establece entre ellos.

Concentrando su análisis en la década de 1990, los autores observan el despliegue de una confluencia perversa entre los dos proyectos entonces protagonistas de la disputa democrática en América Latina: el democrático-participativo y el neoliberal. Esta dinámica convergente resultaría de la sustentación de ambos proyectos sobre marcos simbólicos y categorías políticas equivalentes; su perversidad sería consecuencia de la oposición antagónica entre sus horizontes normativos.<sup>13</sup> En ese sentido, la aparente identidad de objetivos conduciría al obscurecimiento del discurso político, la disolución de las distinciones y matices, y la invasión de territorios democráticos por intenciones antidemocráticas. ¿Qué aspectos permitirían discernir los contenidos de los distintos proyectos? Los autores identifican cinco dimensiones fundamentales: la relación

<sup>9</sup> Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*, págs. 43-48.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pág. 18.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pág. 43.

<sup>13</sup> Dagnino, *op. cit.*, pág. 41.

Estado-sociedad civil; la concepción de la participación; la noción de ciudadanía; la concepción de sociedad civil y, en una especie de síntesis, la visión de la política.

Este artículo extiende este planteamiento al nuevo contexto abierto en la región tras la oleada de victorias electorales de partidos y movimientos progresistas durante la primera década del siglo XXI.<sup>14</sup> Se trata de caracterizar la confluencia perversa producida entre dos proyectos que, aunque aparentan apuntar hacia la ampliación y profundización democráticas, responden a lógicas de acción y horizontes políticos opuestos. El caso venezolano ofrece un escenario ideal para observar la complejidad que atraviesan las relaciones Estado-sociedad en un marco de disputas entre proyectos supuestamente convergentes.

Por un lado, un proyecto apela a la institucionalización de una forma participativa de democracia, orientada por la pluralidad organizativa, la diversidad social, la revitalización del espacio público y el fortalecimiento de la ciudadanía. Por el otro, un proyecto de impronta autoritaria apunta a convertir los dispositivos institucionales de participación en instrumentos de reforzamiento del poder de la élite gubernamental, erosión de los contrapesos democráticos y socavamiento de la rendición de cuentas.<sup>15</sup> Las diferencias entre los proyectos pueden rastrearse a través de las cinco categorías básicas señaladas previamente.

Los CPGP son, en este marco, instancias privilegiadas para observar las tensiones asociadas a esta confluencia perversa, así como su resolución favorable al proyecto autoritario. Lejos de facilitar la incidencia de actores sociales en la toma de decisiones gubernamentales, estos consejos han operado como mecanismos de consolidación de las tendencias autoritarias, apuntalando la incorporación selectiva, cooptación y uniformización de las expresiones organizadas de la sociedad civil.

---

<sup>14</sup> Jorge Castañeda, "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, Vol. 85, Núm. 3, (2006), págs. 28-43.

<sup>15</sup> Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, "Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina", En Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, eds., *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (México D.F.: FLACSO México, 2012), págs. 13-38.

## ¿El o los proyectos chavistas?: las principales perspectivas en debate

La naturaleza del chavismo, como fenómeno sociopolítico, ha sido muy debatida en la literatura académica. Un aspecto clave de la discusión es el referido a la naturaleza de su proyecto político, y a su vinculación con las distintas formas institucionales de la democracia. La multitud de posturas pueden diferenciarse según si conciben el fenómeno chavista como unitario y coherente o diverso y heterogéneo.

En la primera postura se reúnen varias caracterizaciones del proyecto político chavista. Para Aveledo,<sup>16</sup> la 'ideología chavista' constituye una manifestación reciente del proyecto histórico de la izquierda marxista venezolana, particularmente de su corriente más autoritaria. García-Larralde,<sup>17</sup> por su parte, interpreta al chavismo como una expresión idiosincrática del militarismo, de perfiles profascistas. En cambio, Parker<sup>18</sup> lo identifica como un movimiento populista radical. A pesar de sus divergencias, entre estos trabajos hay un acuerdo con respecto a algunos de sus atributos organizativos: la centralidad del líder; el rol clave de la movilización de masas, y el rechazo a las instituciones de la democracia liberal-representativa.

Otro conjunto de autores ha señalado la existencia de rupturas y quiebres en la conformación y evolución del proyecto político chavista, consecuencias de la cohabitación de alternativas en pugna en su seno. Estos trabajos tienden a identificar tensiones entre dos facetas o momentos del proyecto chavista: uno, referido a la profundización de la democracia en el Estado y la sociedad, y otro, que se soporta sobre el control del poder estatal y su expansión hegemónica sobre el tejido social y el aparato económico.

Desde una postura afín al chavismo, este conflicto se interpreta como el resultado de la propia diversidad del movimiento creado por Chávez. A este respecto, Ellner<sup>19</sup> discute el disenso estratégico entre las bases 'independientes' y los líderes partidistas del chavismo: los primeros defenderían la ampliación de la participación de los ciudadanos, y los

<sup>16</sup> Guillermo Aveledo, "Los fundamentos ideológicos del sistema político chavista", (2017), <https://unimet.academia.edu/GuillermoAveledo>

<sup>17</sup> Humberto García-Larralde, "Ideología, farsa y crueldad", *SIC Comunicación* (Blog), (2017), <http://revistasic.gumilla.org/2017/ideologia-farsa-y-crueldad/>

<sup>18</sup> Dick Parker, "El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario", ponencia presentada en el XII Congreso de Estudiantes y Graduados de Ciencia Política, Caracas, (2002), <http://doczz.es/doc/803638/el-chavismo--populismo-radical-y-potencial-revolucionario->

<sup>19</sup> Steve Ellner, "Las tensiones entre la base y la dirigencia en las filas del chavismo", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, Núm. 1, (2008), págs. 49-64.

movimientos populares en la toma de decisiones, denunciando los signos de corrupción y burocratización en la estructura oficial; mientras que los segundos apelarían a un enfoque vertical, de acuerdo con el cual la organización social y política debe responder a las necesidades de preservación del poder, asegurando su carácter de instrumento unitario de la revolución.

Biardeau,<sup>20</sup> aunque identifica como hito del socialismo del siglo XXI una concepción democrática radical, cuestiona la asimetría existente en su configuración entre el momento del líder y el momento del protagonismo popular. El autor advierte de la ausencia de instancias de deliberación y de la fusión del sujeto popular con el aparato estatal-partidista, lo que se traduciría en el debilitamiento del “carácter pluralista, democrático y autónomo de los movimientos sociales”.<sup>21</sup>

Lander <sup>22</sup>, en el mismo sentido, admite que la tensión abierta entre la expansión autónoma de la organización de base y los esfuerzos estatales y partidistas por someter a la organización popular, han tendido a resolverse a favor de los segundos. En ese sentido, constata que las relaciones Estado-sociedad, en lugar de evolucionar hacia el fortalecimiento de la autonomía asociativa, han avanzado hacia la profundización de la colonización de la sociedad por el Estado, concretada en múltiples formas de clientelismo, paternalismo y cooptación.

Finalmente, en una perspectiva anclada, específicamente en los espacios de participación, López Maya<sup>23</sup> identifica la coyuntura crítica desatada entre 2002 y 2004 como un factor clave del posicionamiento en el seno del chavismo del protagonismo castrense y sus lógicas militaristas, deriva que le habría permitido a Chávez imprimir un viraje hacia la construcción del Estado comunal y el socialismo del siglo XXI. Esta dinámica crecientemente autoritaria habría alcanzado su cénit bajo la administración de Maduro.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Javier Biardeau, “¿El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI?: un debate que apenas comienza”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 13, Núm. 2, (2007), págs. 145-179. Javier Biardeau, “Del árbol de las tres raíces al ‘socialismo bolivariano del siglo XXI’ ¿una nueva narrativa ideológica de emancipación?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, Núm. 1, (2009), págs. 57-113.

<sup>21</sup> Biardeau, *op. cit.*, pág. 109.

<sup>22</sup> Edgardo Lander, “El campo político de fuerzas y alianzas. Actores y tensiones de poder”, ponencia presentada en el seminario “política social ¿un nuevo paradigma?”, Caracas, (2004). Edgardo Lander, “El movimiento popular venezolano”. *CETRI Le Sud en Mouvement*, (2011), <http://www.cetri.be/El-movimiento-popular-venezolano?lang=es>

<sup>23</sup> Margarita López Maya, “Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela”, *SIC Comunicación*, Núm. 700, (2007), págs. 448-451.

<sup>24</sup> Margarita López Maya, “La crisis del chavismo en la Venezuela actual”, *Estudios Latinoamericanos*, Núm. 38, (2016), págs. 159-185.



## Los proyectos políticos como herramienta analítica: ‘confluencia perversa’ a la venezolana

Las divergencias esbozadas sugieren que el despliegue de una nueva confluencia perversa entre proyectos políticos que, aunque aparentan guiarse por una similar vocación democrática-radical, se construyen en torno a valores, prácticas y propósitos diametralmente opuestos (tabla 1). El argumento es que, en el seno del movimiento oficial y en interacción con factores externos, se ha desarrollado una disputa por el control del proyecto chavista, entre una perspectiva que aboga por la profundización y expansión democráticas; y otra que, aunque utilice un discurso de profundización democrática, propende al control estatal, la captura de las organizaciones populares y la anulación de su autonomía y capacidad crítica.

**Tabla 1.** Diferencias entre los proyectos políticos del chavismo: dimensiones claves

	<b>Democrático participativo</b>	<b>Autoritario movilizador</b>
<b>Democracia</b>	Participativa y protagónica	Revolucionaria, socialista
<b>Participación</b>	Ciudadana, plural, orientada al control social	Popular, en función del socialismo, de apoyo al Estado
<b>Ciudadanía</b>	Rol central Lucha por derechos colectivos	Sustituida por lo popular Construcción del socialismo
<b>Espacio público</b>	Fuera del Estado Espacio de control social	Dentro del Estado, fusionando al partido y la sociedad Espacio para construir el socialismo y reafirmar la revolución
<b>Sociedad civil</b>	Sociedad organizada Plural y diversa	Poder popular Estatizado y controlado
<b>Relación Estado-sociedad</b>	Sociocéntrica: control social sobre lo público	Estadocéntrica: control estatal sobre lo público

La idea de una disputa entre proyectos políticos no es nueva en el contexto venezolano. Lander,<sup>25</sup> por ejemplo, tras la crisis de la hegemonía modernizadora, identifica el surgimiento de dos modelos de sociedad. El modelo liberal, conceptual y estratégicamente equivalente al proyecto neoliberal de Dagnino, se habría establecido como el sentido común dominante en los sectores medios, empresariales y mediáticos. En esta perspectiva, la modernización se asocia con la sociedad de mercado; la libertad individual se constituye en el valor supremo; la política es convertida en gerencia pública; el ideal de ciudadanía se construye en torno a la sociedad civil organizada; la política social se piensa solo en un alcance compensatorio, y cualquier proposición orientada a la superación de la pobreza es descartada como demagógica y populista.

En cambio, el proyecto alternativo estaría marcado por sus rasgos difusos e imprecisos, solo conjugados en torno a la búsqueda de un orden popular, nacional y democrático-participativo. Su sistematización programática solo se produjo con el ascenso al poder de Hugo Chávez: el proyecto inicial del movimiento chavista fue, en buena medida, una recopilación de las agendas reivindicativas que actores de la sociedad civil y el movimiento popular venían impulsando desde la década de 1980.<sup>26</sup>

Esta operación de apropiación y captura se evidenció de dos modos fundamentales. Por un lado, la conceptualización de la democracia participativa y protagónica, tal como fue plasmada en la Constitución de 1999, recibió insumos de distintas fuentes: los debates sobre la democracia comunitaria desarrollados desde la década de 1970 en el partido socialcristiano COPEI; las experiencias de participación municipal impulsadas por partidos de izquierda democrática como La Causa R (LCR) y el Movimiento al Socialismo (MAS); y las discusiones sobre descentralización y democratización del Estado conducidas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).<sup>27</sup> Por el otro, este fenómeno se reveló de modo más explícito en la activa participación de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de la Constitución, particularmen-

<sup>25</sup> Lander, *op. cit.*, (2004), págs. 3-7.

<sup>26</sup> López Maya, *op. cit.*, (2014), pág. 288. María Pilar García-Guadilla, "Actores, organizaciones y movimientos sociales en Venezuela del 2000", En Marisa Ramos Rollo, ed., *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político* (Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002), págs. 247-273. María Pilar García-Guadilla, "De la exclusión neoliberal a la inclusión-excluyente de los sectores populares y los movimientos sociales en el socialismo del siglo XXI en Venezuela", ponencia presentada en el seminario "Estado, Democracia e Participação Popular na América Latina", Río de Janeiro, (2015), [https://www.academia.edu/20440990/De\\_la\\_exclusi%C3%B3n\\_neoliberal\\_a\\_la\\_inclusi%C3%B3n-excluyente\\_de\\_los\\_sectores\\_populares\\_y\\_los\\_movimientos\\_sociales\\_en\\_el\\_Socialismo\\_del\\_Siglo\\_XXI\\_en\\_Venezuela](https://www.academia.edu/20440990/De_la_exclusi%C3%B3n_neoliberal_a_la_inclusi%C3%B3n-excluyente_de_los_sectores_populares_y_los_movimientos_sociales_en_el_Socialismo_del_Siglo_XXI_en_Venezuela)

<sup>27</sup> Margarita López Maya, "Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de los participantes en Caracas", en Isidoro Cheresky, comp., *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (Buenos Aires, CLACSO, 2012), págs. 221-262.

te, de actores alineados con el horizonte de la democracia radical, cuyas propuestas alcanzaron una tasa de aprobación del 65%.<sup>28</sup>

Si bien el proyecto democrático participativo, impulsado por actores de la sociedad civil, alcanzó una clara primacía constitucional, desde entonces, su sentido y dirección han estado marcados por disputas y conflictos. Tras la aprobación de la Constitución, se planteó como desafío el “logro de un consenso entre el Estado, las organizaciones y movimientos sociales alrededor del concepto de democracia participativa”.<sup>29</sup> Lejos de conciliaciones, tempranamente se comprobó que las distintas partes estaban promoviendo “diferentes sistemas de valores, concepciones de ciudadanía y proyectos de sociedad”.<sup>30</sup>

## **El proyecto democrático-participativo**

Los elementos constitutivos de este proyecto fueron recogidos por el chavismo de las demandas emergidas durante los años 80 y 90, del seno del movimiento popular y las organizaciones sociales.<sup>31</sup> Aunque esta articulación pueda explicarse por las necesidades electoral-instrumentales del chavismo, tal proyecto fue plasmado a nivel constitucional, se expresó claramente en el primer plan de desarrollo y tuvo sus manifestaciones organizativas en varias políticas públicas.

En este proyecto impera la noción de democracia participativa y protagónica, consagrada en la Constitución como un régimen político, que combina las modalidades institucionales de la representación y la participación. En ese sentido, el artículo 5 establece una complementariedad más que una oposición entre ambos principios democráticos: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.<sup>32</sup> El objetivo normativo es vincular las distintas formas democráticas de modo que potencien sus virtudes y compensen sus defectos.<sup>33</sup>

La participación, en los asuntos públicos, aparece como un principio central de la vida nacional, figura rectora de los fines del Estado y

<sup>28</sup> García-Guadilla, *op. cit.*, (2002), pág. 260.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 267.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 271.

<sup>31</sup> Jesús Machado, “Participación social y consejos comunales en Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, Núm. 1, (2009), págs. 173-185.

<sup>32</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial 5908, febrero 19, 2009, Caracas

<sup>33</sup> López Maya, *op. cit.*, (2014), pág. 283.

paradigma del nuevo régimen constitucional,<sup>34</sup> al punto de que es mencionada en un 37% de los artículos del texto.<sup>35</sup> Se la concibe como un derecho fundamental de los ciudadanos y medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Aunque la participación se promueve para todas las jurisdicciones y ámbitos sectoriales, se estatuye el nivel municipal como el espacio privilegiado para su práctica, asociándola conceptual y políticamente con la descentralización.

Esta concepción de la participación además está vinculada a la inclusión social como objetivo fundamental del proyecto chavista. En las primeras Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación,<sup>36</sup> se expresan dos concepciones de la participación. Por un lado, la participación social y el poder ciudadano figuran como instrumentos del desarrollo pleno de la ciudadanía y de la superación de las condiciones de desigualdad social. Por el otro, la denominada democracia bolivariana se concreta tanto en el reforzamiento del control social sobre el poder público, como en la contribución a la mejora del desempeño estatal.

Detrás de esta idea de la democracia participativa, anidan concepciones democráticas de la ciudadanía, el espacio público y la sociedad civil. La ciudadanía se realiza a través de la participación corresponsable, orientada a “garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos”,<sup>37</sup> así como mediante la práctica del control social y la rendición de cuentas. En cuanto a la categoría de espacio público, este se concibe como “espacio de garantía del interés colectivo (...) instrumento de poder ciudadano (...) [en el cual se realiza] la participación de la sociedad, las comunidades y familias en la formulación, ejecución y evaluación de decisiones públicas, y en la rendición de cuentas y contraloría social”.<sup>38</sup> De este modo, lo público aparece claramente diferenciado de lo estatal, como un ámbito en el que puede construirse un poder alternativo para avanzar conquistas democráticas.

---

<sup>34</sup> Rosa Virginia Núñez, “La revalorización jurídica de la participación ciudadana en la Constitución de 1999”, *Cuestiones Políticas*, Núm. 30, (2003), págs. 112-129.

<sup>35</sup> Miguel González Marregot, “¿Venezuela: de la participación ciudadana al Estado comunal?”, documento de trabajo, (2014), <http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/Gonzalez.pdf>

<sup>36</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo, *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nación 2001-2007* (Caracas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001).

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 43

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 92

La sociedad civil juega un rol clave en este proyecto. Aunque desde el comienzo, el chavismo menospreció esta categoría, por encontrarse asociada a los sectores medios y altos,<sup>39</sup> su sustitución por otras nociones como las de sociedad organizada y organizaciones sociales y comunitarias revela su centralidad. Los actores sociales son admitidos en toda su diversidad asociativa, sin mayores restricciones que la existencia de algún modo de organización. De igual manera, se establece el respeto a su autonomía y pluralidad, dándoles el estatuto de agentes corresponsables de los asuntos públicos. En la medida en que el proyecto se orienta hacia la inclusión social, el Estado asume el rol de facilitador y acompañante de la organización de base, bajo una estrategia de empoderamiento y desarrollo de las capacidades.<sup>40</sup>

Estos principios se traducen en una relación Estado-sociedad marcada por la cooperación, la corresponsabilidad y el respeto de la autonomía, orientada hacia la promoción y garantía del ejercicio de los derechos. Además, el Estado, al declararse federal y descentralizado, aparece en sí mismo como un ente plural y diverso, que ofrece una multitud de puntos de encuentro y contacto a la sociedad, tanto a nivel sectorial como territorial.

Este conjunto de disposiciones se concretó, de manera parcial e imperfecta, en varias políticas públicas formuladas durante los primeros años de la gestión de Chávez. Por un lado, la institución participativa clave, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), fue promovido mediante una ley que reconocía la pluralidad asociativa y respetaba la autonomía del municipio.<sup>41</sup> Por el otro, dispositivos muy relevantes que habían sido ensayados a nivel local, durante los 90, fueron reflatados por el ejecutivo nacional, junto a otras innovaciones alineadas con las nuevas políticas sectoriales. Este fue el caso de las Mesas Técnicas de Agua<sup>42</sup> y de los Comités de Tierra Urbana.<sup>43</sup> Aunque creados por la vía institucional y no exentos de fallas de diseño e intentos de cooptación, estos mecanismos se caracterizaron por un mayor grado de autonomía y una orientación al desarrollo de capacidades deliberativas y organizativas en los sectores populares, así como a la articulación de planes reivindicativos fundados en una lógica de derechos.

<sup>39</sup> Luis Gómez Calcaño, *La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela*, (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2009).

<sup>40</sup> Margarita López Maya y Luis Lander, "Democracia participativa en Venezuela: concepción y realizaciones", En Julie Massal, comp., *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, (Bogotá, IFEA, 2008), págs. 141-168.

<sup>41</sup> Carlos Miguel Rodríguez de Caires, "El diseño institucional de la democracia participativa en Venezuela: el caso de los Consejos Locales de Planificación Pública (1999-2015)", *Politeia*, Vol. 38, Núm. 55, (2015), págs. 77-111

<sup>42</sup> Santiago Arconada, "Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, Núm. 3, (2005), págs. 187-203.

<sup>43</sup> María Pilar García-Guadilla, "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, Núm. 1, (2008), págs. 125-151.

Sin embargo, es difícil pensar en una etapa o fase en la cual este proyecto haya sido hegemónico en el seno del chavismo. La presión electoral que caracterizó el ciclo político abierto en 1998, aderezada con el cuadro de polarización social y política, incidieron en que el liderazgo chavista utilizara, desde temprano, los recursos del Estado para promover la movilización de sus bases de apoyo, asegurando su control con fines electorales. Los círculos bolivarianos (CB), activados en el 2000, fueron el reflejo de una movilización política que, si bien era alterna a las estructuras partidistas, se vinculaba a un sistema con fuertes rasgos clientelares, dentro del cual estas organizaciones carecían de autonomía, se encontraban débilmente institucionalizadas y construían su identidad en torno al carisma de Chávez.<sup>44</sup>

## **El proyecto autoritario-movilizador**

La relevancia de este proyecto, en el seno del chavismo, ha ido creciendo, adquiriendo centralidad desde el 2007 y convirtiéndose en hegemónico desde al menos 2010. A pesar de su orientación crecientemente autoritaria, se ha construido sobre categorías, discursos, valores y prácticas aparentemente democráticos y participativos.

Una de las más tempranas expresiones públicas del viraje, implicado por este proyecto, puede rastrearse en el discurso del presidente Chávez en el marco del taller Nuevo Mapa Estratégico. Tras su victoria en el referendo revocatorio, Chávez<sup>45</sup> fijó un conjunto de nuevas orientaciones. Entre los diez objetivos estratégicos, se incorporó el de “avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático”,<sup>46</sup> denominado ahora de participación popular. Entre otras cosas, se ordenó convertir a las Unidades de Batalla Electoral en Unidades de Batalla Endógena de carácter permanente; integrar a los beneficiarios de las Misiones Sociales en organizaciones de base; y crear un Ministerio de la Participación Popular que, desde el nivel central, se encargue “de evaluar, de guiar, de orientar, de apoyar”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Kirk Hawkins y David Hansen, “Dependent Civil Society. The Círculos Bolivarianos in Venezuela”, *Latin American Research Review*, Vol. 41, Núm. 1, (2006), págs. 102-132.

<sup>45</sup> Hugo Chávez, “El nuevo mapa estratégico”, discurso presentado en el Taller de Alto Nivel, Caracas, (2004).

<sup>46</sup> *Ibid.*, pág. 26.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. 41.

Estas orientaciones claramente centralistas y restrictivas serían profundizadas tras la proclamación del socialismo del siglo XXI. El plan de desarrollo para el periodo 2007-2013<sup>48</sup> incluyó como directriz la democracia protagónica revolucionaria, concebida como “la expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia”.<sup>49</sup>

Esta forma de democracia apunta a la construcción de un sentido de comunidad que permita desplegar un poder al servicio de todos, superpuesto a los intereses particulares. En ese sentido, es explícita la ruptura entre representación y participación, bajo el argumento de que “la soberanía no puede ser representada”.<sup>50</sup> El fin que se buscaba era que “la mayoría soberana personifique el proceso sustantivo de toma de decisiones”.<sup>51</sup> Los objetivos proclamados evidencian la conversión de la participación en un instrumento de la construcción del socialismo del siglo XXI: el impulso al desarrollo del poder popular, a la formación de una nueva cultura política y a la transformación del sistema comunicacional, se constituyen en estrategias de reducción del pluralismo y la autonomía.

El nuevo modelo de democracia popular y revolucionaria fue desarrollado al calor de dos iniciativas presidenciales para acelerar la transición al socialismo: la propuesta de una reforma constitucional y la política de ‘explosión del poder comunal’. La reforma, rechazada en consulta popular, incorporaba dos grandes orientaciones: el reconocimiento del Poder Popular como un nuevo nivel del Poder Público, cuya constitución no derivaría del sufragio, sino de la organización popular directa; y el reforzamiento de las competencias y poderes de la Presidencia de la República.

De este modo, se pretendía dar un salto estratégico al estatizar las instancias y expresiones participativas, incorporarlas al proyecto socialista, y subordinarlas de manera directa al mandato presidencial, anulando cualquier forma de poder territorial intermedio. La mencionada ‘explosión’ se orientaba a convertir “el poder popular en alma, nervios, huesos, carne y esencia (...) de la democracia revolucionaria”,<sup>52</sup> expresión de un programa de amplio aliento mediante el cual “nosotros, el poder constituido, debemos ir transfiriéndole poder (...) al poder comunal, para que así marchemos rumbo al estado social y salgamos de las viejas estructuras del estado capitalista burgués, que lo que hace es frenar los impulsos revolucionarios”.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo, *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nación 2007-2013: Primer Plan Socialista de la Nación* (Caracas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007).

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 17.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 21.

<sup>52</sup> Hugo Chávez, *Poder Popular: alma de la democracia revolucionaria*, (Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 2007), pág. 4.

<sup>53</sup> Chávez, *op. cit.*, pág. 5.

Estas disposiciones fueron progresivamente oficializadas en legislación aprobada entre 2008 y 2010. Resaltan en este sentido la reforma de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009 y las llamadas cinco leyes del Poder Popular. Este paquete normativo dio forma conceptual e institucional al llamado Estado comunal, concebido como una estructura de poder paralela al Estado constitucional, emanada del ejercicio directo de la soberanía popular, no electiva, subordinada al socialismo como doctrina política.<sup>54</sup> Desde entonces, un eje fundamental de debate en el seno del chavismo ha girado en torno a los impulsos y frenos que distintos grupos y corrientes internas han dado a la construcción de este nuevo Estado. Es una disputa que no interpela, sino que se subordina al proyecto autoritario movilizador.

Un hito en estas disputas lo constituye el conocido Golpe de Timón, discurso ofrecido por el presidente Chávez en su último Consejo de Ministros. En esta intervención, Chávez<sup>55</sup> cuestionó a todo su tren ministerial por el tibio apoyo al Estado comunal, abogando por avanzar más decididamente en la transferencia de poder a las nuevas estructuras. Las últimas orientaciones presidenciales hacia la radicalización del proyecto socialista están precisadas en el Plan de la Patria,<sup>56</sup> cuyo propósito fundamental es llevar la transición hacia el socialismo al ‘punto de no retorno’.

Entre los cinco grandes objetivos históricos de este plan, dos remiten a la participación y la democracia. Estrategias como el fortalecimiento y expansión del poder popular; el impulso a su participación en la planificación, ejecución y control de políticas y servicios públicos; y la aceleración de la transferencia de competencias públicas, aparecen subordinadas al objetivo de garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana.

En aras de construir el denominado socialismo bolivariano del siglo XXI, el plan apuesta por relanzar la democracia socialista. Entre otras acciones, se promete acelerar la conformación de consejos comunales (CC) hasta alcanzar, en 2019, al 70% de la población; incrementar el número de comunas constituidas; extender las denominadas Salas de Batalla Social; impulsar la conformación de federaciones y confederaciones comunales a nivel regional; desarrollar el sistema económico comunal, e integrar al poder popular a la defensa integral de la nación. El objetivo

<sup>54</sup> Allan Brewer-Carías, “Sobre el Poder Popular y el Estado comunal en Venezuela”, documento de trabajo, (2010), [https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Brewer-Car%C3%ADas\\_Sobre\\_el\\_Estado\\_Comunal\\_el\\_Estado\\_Socialista\\_y\\_el\\_Poder\\_Popular\\_en\\_Venezuela\\_31-12-2010\\_doc\[1\].pdf](https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Brewer-Car%C3%ADas_Sobre_el_Estado_Comunal_el_Estado_Socialista_y_el_Poder_Popular_en_Venezuela_31-12-2010_doc[1].pdf)

<sup>55</sup> Hugo Chávez, “Golpe de timón: I Consejo de Ministros del nuevo ciclo de la Revolución Bolivariana”, (2012), [http://www.ingemin.gov.ve/descarga/golpe\\_de\\_timon.pdf](http://www.ingemin.gov.ve/descarga/golpe_de_timon.pdf)

<sup>56</sup> Ministerio del Poder Popular para la Planificación, Plan de la Patria: *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nación 2013-2019* (Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Planificación, 2013), pág. 11.



al que se dirige toda la estrategia participativa es claro: hacer avanzar la Revolución Bolivariana, “consolidando la hegemonía y el control de la orientación política, social, económica y cultural de la nación”.<sup>57</sup>

Como refleja esta trayectoria, el proyecto autoritario movilizador ha ganado terreno en la medida en que la vocación hegemónica del chavismo se ha desplegado más nítidamente. Sus rasgos centrales pueden sistematizarse en seis dimensiones:

1. La democracia es despojada de su carácter participativo y protagónico para asumir nuevos adjetivos, expresivos de los distintos discursos manejados por el chavismo: bolivariana, revolucionaria, socialista. El principio democrático aparece subordinado a otros fines como la continuidad de la revolución o la construcción del socialismo, y se relativiza en función de las necesidades estratégicas y tácticas del chavismo. La complementariedad entre representación y participación se sustituye por una franca oposición, a partir de la cual las instituciones de la democracia liberal-representativa son concebidas como instancias del Estado burgués, que deben ser desplazadas por el poder popular directo.

Las expresiones más claras de este antagonismo están en el desplazamiento del parlamento y la anulación progresiva de los poderes municipales y estatales. La frontera de este compromiso, con la democracia directa, se halla en el poder del ejecutivo nacional, el cual no solo se mantiene, sino que se refuerza como vértice del Estado comunal e institución rectora del poder popular.<sup>58</sup>

2. La participación pierde también su carácter abierto y plural: en el Plan de la Patria, la expresión ‘participación ciudadana’ aparece mencionada una sola vez, mientras que ‘poder popular’ figura 76 veces. Este último elimina dos formas de pluralidad: la organizativa y la ideológica. Por un lado, toda forma de participación comunitaria, vecinal o sectorial debe articularse a las entidades del poder popular en sus distintos niveles de agregación, para así poder ingresar a los circuitos de distribución de recursos públicos. Por el otro, la heterogeneidad de proyectos constitutivos de la sociedad civil, es erosionada por la directriz de sujetar todas las formas de relación con el Estado al marco de valores y prácticas socialistas. El

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>58</sup> Thomas Murh, “Reconfiguring the state/society complex in Venezuela”, En Barry Cannon y Peadar Kirby, eds., *Civil Society and the State in Left-Lead Latin America*, (Nueva York, Zed Books, 2012), págs. 17-33.

poder popular, aunque aparentemente reforzado por la transferencia de competencias públicas, es en realidad absorbido por la realidad estatal y transformado en entidad de soporte político de la gestión institucional.<sup>59</sup>

3. La ciudadanía desaparece como referente discursivo. La categoría de lo popular desplaza a la de lo ciudadano, por considerarse esta última una expresión burguesa. Del mismo modo, la lucha por derechos se sustituye por la construcción del socialismo oficial, condición previa para lograr la expansión y el goce de nuevos derechos.

4. El espacio público tampoco es considerado un componente del proyecto político. El poder popular se aloja dentro de la estructura del Estado. En ese sentido, la deliberación y la construcción del interés colectivo ocurren en las instancias estatales. Las fronteras entre lo público, lo estatal y lo societal aparecen, cuando menos, desdibujadas.

5. La sociedad civil, antes denominada sociedad organizada, no ocupa ningún espacio en el proyecto autoritario movilizador. La sociedad se integra al poder político, perdiendo su autonomía e identidad tanto organizativa como programática. Su función principal es legitimar y respaldar la implementación del proyecto socialista, cuya formulación concreta corre por cuenta de la élite estatal. En ese sentido, la captura de la sociedad por el Estado responde al fin de proteger la gobernabilidad de la revolución y asegurar su continuidad; la subordinación societal figura como un requisito funcional.

El incentivo al que se enfrenta la sociedad para convertirse en poder popular no es otro que el del acceso a los recursos: el Estado, en control de la renta, utiliza la distribución del ingreso para premiar y castigar las reacciones organizadas de la sociedad. Esta modalidad de clientelismo punitivo aparece como determinante de la continua renovación de la participación en el chavismo. En efecto, el Estado diseña y crea constantemente nuevos espacios de interacción con la sociedad para asegurar la migración y recomposición de las fuerzas sociales, en una dinámica de inclusión y exclusión estratégicas.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> María Elena León y Armando Chaguaceda, "Los Consejos Comunales en Venezuela: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas". En Gisela Zaremborg, coord., *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina* (México D.F., FLACSO México, 2012), págs. 213-235.

<sup>60</sup> Lander, *op. cit.*, (2011).

6. En ruptura abierta con el proyecto democrático-participativo, el proyecto autoritario es fuertemente estado-céntrico. Aunque inicialmente el socialismo del siglo XXI se propuso cuestionar al Estado como “simulacro de universalidad”,<sup>61</sup> en la práctica ha implicado una expansión sin precedentes de las estructuras burocráticas, las cuales han avanzado sobre la economía y la sociedad. La lógica vertical y jerárquica se ha esparcido entre las organizaciones de la sociedad, convertidas en brazos de gestión de las políticas públicas. Un fenómeno similar ha ocurrido con la colonización de los movimientos sociales y populares por parte del partido oficial. En este proyecto, las fronteras entre Estado, sociedad política y sociedad civil se diluyen, claramente a favor de los dos primeros elementos.

Una de las manifestaciones más nítidas de la tensión entre ambos proyectos y de su resolución a favor del segundo, puede hallarse en la evolución del diseño de los consejos comunales (CC). Su desplazamiento de mecanismos sociales de apoyo a la planificación municipal a instancias de base del Estado comunal, directamente subordinados al ejecutivo nacional, ha sido ampliamente debatido en la literatura.<sup>62</sup> En cambio, mucho menor interés se ha prestado a dispositivos activados más recientemente, como es el caso de los CPGP.

## Los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular: la imposición del autoritarismo movilizador

### El surgimiento de los CPGP

La muerte del presidente Chávez, la manifestación de los límites del exacerbado rentismo estatista y la caída de los precios petroleros, se combinaron para erosionar las bases de apoyo de la hegemonía chavista.<sup>63</sup> Desde el ascenso de Maduro a la presidencia, en abril de 2013, el chavismo ha confrontado un progresivo deterioro de su apoyo electoral, correlacionado con un endurecimiento de sus acciones autoritarias y represivas. En este contexto, Maduro ha optado por desarrollar un amplio

<sup>61</sup> Biardeau, *op. cit.*, (2007), pág. 161.

<sup>62</sup> Liza Elena Aceves y Nydia Reyes, “Los Consejos Comunales en Venezuela: la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular”. En Gisela Zaremberg, coord., *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina* (México D.F., FLACSO México, 2012), págs. 237-256. Benjamin Goldfrank, “Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?”, *Iconos*, Núm. 39, (2011), págs. 41-55. Michael McCarthy, “Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez”. En Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, eds., *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (México D.F.: FLACSO México, 2012), págs. 167-198.

<sup>63</sup> López Maya, *op. cit.*, (2016), pág. 168.

conjunto de iniciativas para reforzar su control sobre el Estado y relanzar los vínculos con sus menguantes bases de apoyo. Entre 2013 y 2015, por decisión presidencial se crearon 35 instancias vinculadas al gobierno nacional; entre las que se incluyen cuatro órganos superiores, dieciséis comisiones y quince consejos presidenciales.<sup>64</sup>

Los CPGP emergieron precisamente en el cuadro de fuerte conflictividad callejera desatada durante el 2014, en un entorno además dinamizado por las críticas públicas emitidas contra el gobierno de Maduro desde la izquierda, por figuras como el exministro Jorge Giordani. El desafío a la gobernabilidad implicado por estos hechos condujo a Maduro a ampliar sus vínculos con sectores favorables al chavismo. En las denominadas Conferencias de Paz, el chavismo desplegó un discurso de aparente autocrítica, en el que se cuestionaban las insuficiencias de la gestión estatal, así como los obstáculos burocráticos al avance del poder popular. Soportado en estos señalamientos, Maduro acordó con el movimiento de comuneros diversas medidas para el avance del Estado comunal, entre las que se incluyó la creación de una instancia de interlocución directa con el presidente, denominado Consejo Presidencial de Gobierno Popular de las Comunas.<sup>65</sup>

Esta iniciativa luego fue incorporada como eje central del ‘sacudón’ institucional, ampliándose la convocatoria a todo el movimiento popular chavista.<sup>66</sup> El sacudón incluyó la definición de cinco revoluciones, cuyo avance dependería, entre otras cosas, de la constitución de un sistema de gobierno popular bolivariano, capaz de asegurar el protagonismo popular en la toma de decisiones públicas y barrer los “vestigios del Estado burgués”.<sup>67</sup>

La coyuntura específica del surgimiento de los consejos es indicativa de su instrumentalización como dispositivos para la reconexión de la cúpula gobernante con organizaciones y movimientos de base afines al chavismo. La incorporación por arriba de estas expresiones organizativas buscaría no solo evitar deserciones —propiciadas por las críticas desde el mismo seno del chavismo contra Maduro—, sino aportar nueva legitimidad al ejercicio presidencial, teniendo en cuenta la erosión de los recursos rentísticos y carismáticos sobre los que, además de la represión, Chávez apoyaba su manejo de los conflictos sociopolíticos.

---

<sup>64</sup> Eglé Iturbe y Victoria Castro, “Comisiones presidenciales, órganos superiores y consejos del Poder Popular”, (2016), <http://www.fermintoro.net/porta1/2016/02/comisiones-presidenciales-organos-superiores-y-consejos-del-poder-popular/>

<sup>65</sup> Fernando Vicente Prieto, “Tensar la democracia liberal, construir un Gobierno del pueblo”, *Aporrea*, junio 11, 2015, <https://www.aporrea.org/poderpopular/a209073.html>

<sup>66</sup> Henry Escalante, “Sacudón presidencial: nada cambia. Sin embargo, todo cambiará”, *Aporrea*, septiembre 06, 2014, <https://www.aporrea.org/contraloria/a194514.html>

<sup>67</sup> Consejo Presidencial de Gobierno Popular de las Comunas, “Documento de conclusiones: Encuentro Nacional de vocería ejecutiva en San Juan de los Morros. 4to Ciclo de debate”, mimeo, (2015).

## **El diseño de los CPGP**

El movimiento de comuneros estableció un modelo programático y organizativo que fue, con sus variantes, replicado en los demás sectores.<sup>68</sup> En esta propuesta, el CPGP fue definido como “un sistema de agregación (...) para el impulso del Sistema de Gobierno Popular Bolivariano como instrumento para la definición de políticas públicas (...) [y] para avanzar en la construcción del Socialismo Territorial”.<sup>69</sup> En este documento constitutivo, que surgió desde el debate entre las organizaciones comunales, se le asignó al consejo dos grandes objetivos: 1) Establecer relaciones de poder basadas en la corresponsabilidad entre el poder popular, el Estado y el gobierno, y 2) Garantizar la transferencia del poder al pueblo para consolidar el Estado comunal.

El consejo abarcaría tres ámbitos de acción: la gestión estatal, a la cual aporta insumos; el cogobierno, y el autogobierno. Se adopta un modelo imperativo y directo de representación: las comunas nombran a voceros con mandatos anuales, específicos, rotativos y revocables. El órgano opera en cuatro niveles: comunas, ejes o corredores, estados federales y nación. La estructura nacional se conforma de varias instancias: la Plenaria, los Encuentros Sectoriales, el Equipo Operativo y el Gabinete Ampliado Ministerial.

La agenda de funciones establecida por este consejo abarca competencias en legislación, justicia, planificación, ordenamiento territorial, administración de servicios públicos y economía. A pesar de ser uno de los consejos que ha expresado más claramente demandas de autonomía y ha dirigido reclamos al gobierno por incumplimiento de acuerdos, su programa de actuaciones se encuentra nítidamente alineado con las políticas y proyectos gubernamentales. Si bien otras instancias también formularon y circularon documentos constitutivos, las variantes introducidas a esta propuesta no fueron más que ajustes a las características peculiares de cada sector. La estructura piramidal; el mandato imperativo de las vocerías, y la formulación de programas alineados con las necesidades de gestión gubernamental, son atributos compartidos.

Durante el periodo de constitución, comenzó a discutirse la necesidad de legalizar los consejos.<sup>70</sup> Tal iniciativa solo se concretó a finales de 2015, tras la instalación de los doce CPGP finalmente creados. La norma

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pág. 3-4.

<sup>70</sup> Gerardo Rojas, “Sobre la Ley de los Consejos Presidenciales del Gobierno Popular”, *Comuna o Nada* (Blog), diciembre 28, 2015, <https://gerojasp.wordpress.com/2015/12/28/sobre-la-ley-de-los-consejos-presidenciales-el-gobierno-popular/>

provino de la iniciativa presidencial, bajo la figura del Decreto Ley de los CPGP.<sup>71</sup> En la Exposición de Motivos, los consejos son definidos como una forma organizativa del poder popular y expresión de la democracia directa, componentes de una “concepción revolucionaria de gobierno (...) para la transición al socialismo”.<sup>72</sup> El artículo 2 los define como “instancias de ejercicio del poder popular, de agrupación sectorial (...) debidamente constituidas y de ejercicio continuo de la democracia de base”.<sup>73</sup>

Uno de sus atributos distintivos es su relación directa con el ejecutivo nacional. Su convocatoria y juramentación es responsabilidad del presidente; deben sostener reuniones periódicas con el primer mandatario, vicepresidente sectorial o ministro respectivo; y reciben soporte administrativo de la vicepresidencia ejecutiva o sectorial. De acuerdo con el artículo 5, sus responsabilidades abarcan la presentación de lineamientos al gobierno, el acompañamiento y seguimiento de su gestión, la participación en los planes sectoriales, y la formulación de una agenda de cogobierno, así como la intervención en las nuevas dinámicas productivas impulsadas desde el Estado, en el marco de un plan de lucha para impulsar la transición al socialismo.<sup>74</sup>

Su ámbito de funcionamiento puede ser cualquier sector o, incluso, una política específica. Tras su convocatoria, se espera la conformación de un comité promotor que impulse su constitución; la primera sesión debe servir para la definición de sus normas internas. La organización debe atender el principio de agregación en escalas territoriales desarrollando las deliberaciones en todos los niveles. Las reuniones nacionales deben seguir a los encuentros en las jurisdicciones subnacionales, “diferenciándose absolutamente de la democracia burguesa y representativa”.<sup>75</sup> Aunque se declara respetar la autonomía de los consejos para definir sus métodos de convocatoria y encuentro, se fijan modalidades como las reuniones plenarias presidenciales (semestralmente o por convocatoria especial del presidente), las reuniones ordinarias con el vicepresidente sectorial o ministro y las reuniones internas.<sup>76</sup>

Las vocerías también son reglamentadas. Cada vocero debe ser legitimado en asamblea de base de la organización respectiva, siendo su rol el de “llevar la voz de los acuerdos establecidos (...) [y] ser canales de comunicación de demandas, alertas y propuestas generadas en las bases

<sup>71</sup> Decreto 2161 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular, Gaceta Oficial 6209, diciembre 29, 2015, Caracas.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, pág. 4.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

sociales respectivas”.<sup>77</sup> Sus mandatos son de un año y su rotación es obligatoria. Según el artículo 11, pueden ser revocados cuando atenten contra “la esencia de los acuerdos logrados en las asambleas”.<sup>78</sup> La regulación de estas asambleas es remitida al instrumento de creación de cada CPGP.<sup>79</sup>

La ley también crea la figura del Consejo Popular de Estado, ente surgido de la reunión plenaria de todos los consejos a convocatoria del presidente. No hay mayores precisiones sobre la intervención de los consejos en la gestión gubernamental; la norma solo se limita a recomendar la incorporación de elementos de debate, planificación y gestión en los planes ministeriales y remite al presidente la decisión sobre cualquier otra interacción entre el Sistema de Gobierno Popular y el ejecutivo nacional.<sup>80</sup>

Aunque el diseño legal fija solo un marco para el funcionamiento de los consejos, presenta varios rasgos alineados con el proyecto autoritario movilizador. En primer lugar, se percibe una concepción instrumental de la participación como estrategia, para impulsar la transición al socialismo y, más explícitamente, afianzar la estabilidad del gobierno. En segundo lugar, la relación entre los consejos y el ejecutivo, a pesar de la retórica, se limita a un vínculo consultivo y de apoyo a la ejecución de políticas, sin que implique una verdadera reingeniería del proceso decisional.

La dependencia de los CPGP del mismo gobierno para obtener recursos e información, así como la remisión de una regulación más detallada de su relación con los ministerios a la decisión presidencial, evidencian los límites del poder popular. Se traza una incorporación subordinada y restringida, en la cual el ejecutivo no ve reducidos sus márgenes de discrecionalidad, sino que encuentra una justificación anexa a su ejercicio tradicional.

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, pág. 7.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, pág. 8.

## Constitución y funcionamiento de los CPGP

En el periodo transcurrido entre julio de 2014 y diciembre de 2015 fueron instalados doce CPGP. El presidente Maduro encabezó once de los actos, los cuales se desarrollaron mayoritariamente en Caracas (tabla 2). Estos eventos tuvieron una agenda similar: juramentación de los voceros, presentación de propuestas por parte de algunos de ellos, previamente seleccionados, y discurso del presidente Maduro, en el que normalmente resaltó la relevancia de los consejos y anunció la aprobación de un conjunto de demandas. A partir de la información recogida en prensa, es posible establecer algunos rasgos comunes al desempeño de los distintos consejos, así como evidenciar algunas variaciones entre ellos. Estas observaciones pueden organizarse en cuatro aspectos: la concepción del consejo y su rol; el contexto de su convocatoria; el carácter de las intervenciones de sus participantes, y las respuestas del ejecutivo frente a ellas.

**Tabla 2.** Cronograma de instalación de los CPGP

	CPGP	Fecha	Lugar
1	De las Comunas	18 de julio de 2014	Barquisimeto, Lara
2	De los Pueblos y Comunidades Indígenas	13 de octubre de 2014	Palacio de Miraflores, Caracas
3	Para la Cultura	04 de noviembre de 2014	San Felipe, Yaracuy
4	De las Mujeres	25 de noviembre de 2014	Teatro Teresa Carreño, Caracas
5	De la Clase Obrera	28 de noviembre de 2014	Palacio de Miraflores, Caracas
6	De Campesinos y Pescadores	03 de diciembre de 2014	Palacio de Miraflores, Caracas
7	Para las Personas con Discapacidad	26 de febrero de 2015	Teatro Teresa Carreño, Caracas
8	De Salud	15 de mayo de 2015	Hotel Alba, Caracas
9	De la Juventud y los Estudiantes	17 de mayo de 2015	Poliedro, Caracas
10	De la Educación	22 de julio de 2015	Poliedro, Caracas
11	Para Adultos Mayores	15 de diciembre de 2015	Palacio de Miraflores, Caracas
12	De la Sexodiversidad	16 de diciembre de 2015	Palacio de Miraflores, Caracas

**Fuente:** Aporrea, archivos 2014 y 2015.

Los atributos asignados a los consejos revelan la heterogeneidad de visiones provenientes del chavismo, sin que ninguna confronte el proyecto autoritario. Hay cuatro señalamientos claves: la transferencia de la dirección del gobierno al poder popular; la transformación de las estructuras estatales por el influjo del poder popular; la defensa o el reclamo de autonomía, y la integración de los consejos de acuerdo a las necesidades de gobernabilidad, particularmente en función de legitimar las acciones gubernamentales frente a la ‘guerra económica’



Maduro ha vinculado los CPGP a la construcción de un nuevo poder, que asumiría las riendas del gobierno y dirigiría una transformación integral de las estructuras políticas y sociales. Se trataría de “convertir al Poder Popular venezolano en Presidente de la República; ejercer el poder directo y hacer un nuevo Estado y una nueva sociedad”.<sup>81</sup> En diversos eventos, Maduro ha reiterado a los consejeros que “ustedes van a convertirse en gobierno directo (...) desde el propio Palacio de Miraflores”,<sup>82</sup> sugiriendo un desplazamiento de la toma de decisiones desde las estructuras constituidas hacia el ‘poder constituyente’.

A pesar de esta retórica, la oposición entre este denominado poder popular y el poder constituido sigue revelándose en el discurso de Maduro. Por un lado, fija una equivalencia entre ambas estructuras de gobierno: “Así como hay un Consejo de Ministros (...) con estructuras para gobernar, los Consejos Presidenciales del Poder Popular son los Consejos del Pueblo”.<sup>83</sup> Por el otro, a contrapelo de sus supuestas facultades decisorias, el presidente rebaja el rol de los consejos a agentes de control de la gestión; en ese sentido, se limitarían a dar insumos al mandatario, quien mantendría su poder decisional: “Necesito que ustedes recojan la verdad y me la traigan sintetizada, bien planteada, que sean capaces de traer la crítica (...). Ustedes tienen que ser mis ojos, mis oídos”.<sup>84</sup>

Esta apuesta encuentra dos tipos de límites. El primero es la definición restrictiva del marco ideológico y político desde el cual es posible interpelar al gobierno: se trata de un campo de crítica restringido, que asume las orientaciones estratégicas del ejecutivo y se limita a observar sus desviaciones. El segundo es la casi nula referencia a la autonomía de los consejos como requisito para su eficaz funcionamiento.

Las intervenciones de los distintos, voceros recogidas en prensa, son uniformes en su respaldo al socialismo, la continuidad de la revolución y la batalla frente a la guerra económica y las agresiones imperiales. Según un vocero, una vez activados los consejos, “el presidente nos dirá qué hacer, cómo podemos ayudar los trabajadores a trazar políticas conjuntas con el presidente”.<sup>85</sup> Incluso en sectores con una agenda reivindicativa

<sup>81</sup> “Maduro lanza los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular”, *El Universal*, julio 18, 2014, <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140718/maduro-lanza-los-consejos-presidenciales-de-gobierno-popular>

<sup>82</sup> “Maduro: Consejo Presidencial de la Clase Obrera permitirá a los trabajadores ejercer el poder político”, *Agencia Venezolana de Noticias*, noviembre 28, 2014, <http://www.avn.info.ve/contenido/maduro-consejo-presidencial-clase-obrera-convertir%C3%A1-trabajadores-poder-pol%C3%ADtico>

<sup>83</sup> “Cuatro leyes por vía Habilitante activó el presidente Maduro”, *Agencia Venezolana de Noticias*, diciembre 30, 2015, <https://www.aporrea.org/actualidad/n283423.html>

<sup>84</sup> Marynés Ladera, “Instalado Consejo Presidencial de Gobierno Popular de las Personas con Discapacidad”, *Agencia Venezolana de Noticias*, febrero 26, 2015. <http://minci.gob.ve/2015/02/instalado-consejo-presidencial-de-gobierno-popular-de-las-personas-con-discapacidad/>

<sup>85</sup> “Maduro: Consejo Presidencial de la Clase Obrera permitirá a los trabajadores ejercer el poder político”, *op. cit.*

más acotada, como el de personas con discapacidad, los consejeros ratifican que su principal motivación es “hacer crecer nuestra revolución”.<sup>86</sup> En los consejos mejor organizados y aparentemente más críticos, como el comunal y el campesino, la tendencia es la misma.<sup>87</sup>

La autonomía es otro atributo que aparece desdibujado. Los representantes del chavismo oficial no se refieren a este asunto. Desde los movimientos y organizaciones de base integradas en los CPGP, el reclamo es escaso y limitado, pensado como protección frente a la burocratización. Por ejemplo, un vocero del consejo de comunas reconoce la existencia de una tensión permanente en la instancia, derivada de la necesidad de respetar la autonomía popular. Sin embargo, esta autonomía no estaría pensada para separarse de la revolución sino para apropiarse de ella y, partiendo del mismo proyecto socialista, generar dinámicas de complementariedad y contradicción que afinen la construcción de “un plan de luchas para la profundización de la revolución”.<sup>88</sup> La mayor advertencia formulada es la de prevenir que los CPGP se conviertan en aparatos para la distribución de rentas y el reforzamiento del poder de algunas facciones del chavismo oficial.

El influjo del proyecto autoritario se evidencia también en las convocatorias. La gestión de sus encuentros ha respondido a necesidades coyunturales del ejecutivo. Aunque, en algún momento, Maduro anunció la creación de consejos para todos los ministerios, las instancias acabaron por limitarse a las políticas sociales y territoriales. La selectividad en la ampliación de los CPGP se revela más claramente en el anuncio de creación del Consejo de la Clase Media y los Empresarios: aunque el presidente anunció, a finales de 2014, su inminente instalación; y, a su comité promotor, llegó a convocar a un encuentro que finalmente nunca se constituyó.<sup>89</sup>

Se identifican tres momentos en los que el presidente Maduro se ha reunido con la plenaria de todos los CPGP. Todas estas convocatorias respondieron a necesidades políticas claramente identificables. En enero de 2015, tras una larga gira internacional en la que Maduro buscaba acuerdos para elevar el precio del petróleo, y durante la cual se agravaron los problemas de desabastecimiento interno y la conflictividad social, los CPGP se reunieron para que el mandatario rindiera cuentas de sus

<sup>86</sup> Ladera, *op. cit.*

<sup>87</sup> Leticia Labaké, “Avanzan las comunas de cara a las elecciones”, *Aporrea*, noviembre 02, 2015, <https://www.aporrea.org/civico-militar/n280295.html>

<sup>88</sup> Gerardo Rojas, “Los Consejos Presidenciales y el Sistema de Gobierno Popular”. *Comuna o Nada* (Blog), diciembre 28, 2015, <https://gerojasp.wordpress.com/2015/12/28/los-consejos-presidenciales-y-el-sistema-de-gobierno-popular/>

<sup>89</sup> “Tres nuevos Consejos Presidenciales del Gobierno Popular serán instalados a principios de 2015”, Agencia Venezolana de Noticias, diciembre 22, 2014, [http://www.psu.org.ve/temas/noticias/tres-nuevos-consejos-presidenciales-gobierno-popular-seran-instalados-a-principios-2015/#.WOZ1x281\\_IU](http://www.psu.org.ve/temas/noticias/tres-nuevos-consejos-presidenciales-gobierno-popular-seran-instalados-a-principios-2015/#.WOZ1x281_IU)

gestiones internacionales. Entre otras cosas, Maduro aprovechó el espacio para lanzar un ultimátum a los distribuidores privados de alimentos.<sup>90</sup>

Una segunda plenaria se realizó un mes después, tras la supuesta desarticulación de un intento de golpe de Estado, y la detención del alcalde de Caracas, Antonio Ledezma. Esta acción suscitó fuerte condena internacional.<sup>91</sup> En ese encuentro, Maduro dio un plazo de 72 horas a los consejos para que presentaran un plan de acción a ser ejecutado por el poder popular en función de 'la defensa de la soberanía y la paz'.

Sin embargo, el encuentro más relevante del mandatario con los CPGP ocurrió poco después de la derrota del oficialismo en las parlamentarias de diciembre de 2015, en el marco del proceso de consultas y rectificación lanzado por Maduro.<sup>92</sup> Luego de varios días de discusión, voceros de los doce CPGP presentaron sus recomendaciones a Maduro para reconducir la marcha de la revolución.<sup>93</sup> La reunión sirvió para reconectar a Maduro con las demandas del llamado chavismo popular y ofrecer un compromiso de rectificación, que, posteriormente, no se tradujo en acciones verificables relevantes. Este encuentro, del que surgió a los pocos días la aprobación de la ley, puede considerarse un punto de inflexión en la vida de los consejos, a partir del cual perdieron progresivamente relevancia política y atención gubernamental.

Luego de esta gran plenaria, los CPGP solo aparecieron vinculados a dos medidas gubernamentales dirigidas a evadir la intervención de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora: el Decreto de Emergencia Económica y la formulación del llamado 'Presupuesto Popular' del año 2017. En el decreto, los consejos fueron convocados a trabajar por la consolidación de la patria productiva. Por otro lado, su participación en la discusión del presupuesto 2017, además de haberse desarrollado bajo una agenda impuesta por el Viceministerio Sectorial de Planificación,<sup>94</sup> tuvo por objeto brindar legitimidad democrática a un presupuesto que

<sup>90</sup> "Maduro ordenó citar a los distribuidores y mayoristas para dar ultimátum de respeto al pueblo", *Aporrea*, enero 17, 2015, <https://www.aporrea.org/actualidad/n263720.html>

<sup>91</sup> Marco Teruggi, "Nicolás Maduro junto a los consejos presidenciales: 72 horas para construir un plan de gobierno y de defensa popular", *Resumen Latinoamericano* (Blog), febrero 20, 2015, <http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/02/20/nicolas-maduro-junto-a-los-consejos-presidenciales-72-horas-para-construir-un-plan-de-gobierno-y-de-defensa-popular/>

<sup>92</sup> "Todas las intervenciones de los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular en Contacto con Maduro", *AlbaCiudad*, diciembre 16, 2015, <http://albaciudad.org/2015/12/en-videos-todas-las-intervenciones-de-los-consejos-presidenciales-de-gobierno-popular-en-contacto-con-maduro/>

<sup>93</sup> Consejo Popular de Estado, "Documento síntesis del debate dialéctico de 12 Consejos Presidenciales", (2015), <https://sirtrame.files.wordpress.com/2015/12/documento-sintesis-cpgp.pdf>

<sup>94</sup> Viceministerio Sectorial de Planificación, "Asambleas Populares para el Presupuesto Soberano de Defensa del Pueblo", (2016), [http://www.ipasme.gob.ve/images/pdfs/Circulares\\_2016/PLANIFICACION-CPGP-EDUCACION.pdf](http://www.ipasme.gob.ve/images/pdfs/Circulares_2016/PLANIFICACION-CPGP-EDUCACION.pdf)

no fue sometido a la aprobación parlamentaria. Un alto funcionario del gobierno fue a este respecto explícito: “la Asamblea Nacional adeco-burguesa no va a ver a ningún ministro, sino verá cara a cara a los pueblos indígenas y si no lo aprueban [el presupuesto], estarán negándole a ustedes los recursos”.<sup>95</sup>

Otro asunto importante se refiere a la participación de los voceros. De manera general, sus intervenciones tienden a concentrarse en dos líneas discursivas: la denuncia de la guerra económica y la violencia generadas por la oposición; y la presentación de propuestas de gestión en su respectivo ámbito sectorial. En un segundo plano queda la denuncia de fallas institucionales o críticas a la gestión gubernamental. Algunos actos oficiales de los CPGP han servido incluso para que el presidente anuncie o entregue beneficios a determinados sectores, como es el caso de las pensiones de las Misiones Sociales. Las solicitudes y propuestas de los voceros tienden, además, a ser muy funcionales a los proyectos gubernamentales, concentrándose en el reforzamiento de las inspecciones y controles sobre el sector empresarial privado, el desarrollo de proyectos socio-productivos o la promoción de la comunicación popular, todas fijadas como líneas estratégicas por el propio gobierno.

Excepciones a esta tendencia pueden hallarse en determinados consejos y coyunturas. Por ejemplo, el consejo de las comunas presentó, desde sus inicios, una agenda muy exigente de transferencia de poder hacia las estructuras comunales. En esta se incluyó la creación de varias instancias supraministeriales de impulso al sistema económico comunal, y la incorporación de los planes de desarrollo comunal al presupuesto público, demandas que no fueron posteriormente satisfechas.<sup>96</sup> Similares manifestaciones públicas de inconformidad han salido de los consejos de cultura y de campesinos y pescadores: el primero denuncia la existencia en el Ministerio de Cultura de una “conspiración burocrática”,<sup>97</sup> y el segundo rechaza, sin éxito, la decisión de Maduro de posesionar como ministro a un funcionario cuestionado por corrupción.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> “Menéndez: ‘con la participación de los Consejos Presidenciales de Gobierno nace la visión del presupuesto popular’”, *Prensa del Ministerio del Poder Popular para la Planificación*, junio 17, 2016, <http://www.mppp.gob.ve/2016/06/menendez-con-la-participacion-de-los-consejos-presidenciales-de-gobierno-nace-la-vision-del-presupuesto-popular-2/>

<sup>96</sup> Gerardo Rojas, “Por una rebelión chavista y popular para el impulso de la economía comunal”, *Aporrea*, febrero 14, 2016, <https://www.aporrea.org/actualidad/a222876.html>

<sup>97</sup> “Consejo Presidencial de Cultura denuncia ‘conspiración burocrática’”, *Aporrea*, noviembre 04, 2015, <https://www.aporrea.org/contraloria/n280439.html>

<sup>98</sup> “Consejo de campesinos y pescadores rechazan nombramiento de Yván Gil como Ministro de Agricultura y Tierras”, *Aporrea*, junio 11, 2015, <https://www.aporrea.org/desalambrar/n272036.html>

La expresión de estas corrientes críticas, que se producen en el marco del proyecto autoritario, alcanzó su cénit con el comunicado de que diversas organizaciones y movimientos sociales participantes de los CPGP presentaron a la opinión pública tras la derrota electoral del chavismo en las parlamentarias. En este documento exigieron radicalizar la gestión económica, combatir efectivamente la corrupción, darle mayor poder a las instancias comunales y asegurar espacios de diálogo con el movimiento popular, “sin el peso o tutelaje de la institución (...) para que tenga incidencia real y sustantiva en la toma de decisión”.<sup>99</sup>

Finalmente, el gobierno ha sido selectivo en el procesamiento de las demandas de los CPGP. Si bien la tendencia ha sido la aprobación declarativa de las propuestas, su efectiva implementación ha estado condicionada al alcance e impactos de tales proposiciones.<sup>100</sup> Algunas de las demandas políticamente más sensibles, como la aprobación de la unión de hecho entre personas del mismo sexo, han sido redirigidas por el presidente a posteriores discusiones, por considerarlas “muy complejas”.<sup>101</sup> El gobierno presenta así dos filtros: el de la efectiva aprobación, y el de la posterior implementación, evidenciando la amplitud de la brecha entre el supuesto poder decisorio de los consejos y su rol legitimador real.

## Conclusiones

La democracia es un territorio conceptual, normativo y estratégico en disputa en América Latina. Las coordenadas teóricas binarias del elitismo democrático han resultado insuficientes para capturar la compleja trama de progresos y retrocesos democráticos acaecidos en la región. Si durante la década de 1990, esta disputa estuvo marcada por la tensión entre tendencias neoliberales y participativas, con el nuevo milenio y el llamado giro a la izquierda, las referencias a la radicalización democrática han chocado con el ascenso de nuevas formas de autoritarismo, basados en la movilización, cooptación y uniformización desde el Estado del complejo tejido social organizado.

Venezuela es escenario ejemplar de estas dinámicas. A raíz de la crisis del sistema democrático representativo establecido en 1958, la construcción democrática ha sido atravesada por la circulación y conflicto

<sup>99</sup> “El sacudón electoral del 6D como crisis revolucionaria y motor de saltos cualitativos hacia el Socialismo Bolivariano”, *Aporrea*, diciembre 28, 2015, <http://www.aporrea.org/poderpopular/n283366.html>

<sup>100</sup> Rojas, *op. cit.*, (2016).

<sup>101</sup> Lizgreis Gómez, “Presidente Maduro juramentó al Consejo Presidencial de la Sexodiversidad”, *Correo del Orinoco*, diciembre 16, 2015, <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/presidente-maduro-juramento-al-consejo-presidencial-sexodiversidad/>

entre diferentes proyectos políticos. Tras el afianzamiento institucional del chavismo, en 2004, la lucha se ha desarrollado en el seno del propio movimiento liderado por Chávez, en el cual se fue fraguando y consolidando el desplazamiento del proyecto participativo previsto en la Constitución, por otro de perfiles claramente autoritarios y de movilización vertical. Este último proyecto se configuró como hegemónico al materializarse en la propuesta de Estado comunal.

Los CPGP expresan con claridad la profundización de este proyecto en un entorno de cambio de ciclo político a nivel regional, deterioro de la hegemonía electoral y colapso del modelo económico y social. La convocatoria, el diseño, la constitución y el funcionamiento de estos consejos revelan rasgos del proyecto autoritario: anulación de la pluralidad organizativa e ideológica; captura y control estatal del tejido social; asfixia de la autonomía y selectividad en la inclusión de las organizaciones sociales; transformación del poder popular en brazo de apoyo a la gestión estatal, y castración del potencial crítico de los movimientos sociales. Aunque se registren disputas y tensiones internas, estas no trascienden ni cuestionan el proyecto, sino que se conforman alrededor de sus distintas expresiones.

A estos factores habría que añadir la transitoriedad de los consejos como evidencia adicional de su carácter instrumental. Tras la aprobación de la ley, en diciembre de 2015, los CPGP pasaron progresivamente a un segundo plano. En efecto, el mandatario admitió, en abril de 2016, que a algunos de los consejos “los secuestraron otros grupos (...) y se quedaron en el aparato”.<sup>102</sup> Varios meses después, al celebrar el cuarto aniversario del Golpe de Timón, Maduro fustigó: “¿Dónde están los consejos presidenciales populares? ¿Han funcionado? murieron (...) se quedaron engavetados”.<sup>103</sup>

La importancia de los consejos colapsó tras su reconocimiento legal, el cual debió leerse como un avance potencialmente amenazador al control burocrático-partidista de la toma de decisiones. En el chavismo, los dispositivos participativos tienen una vida fugaz y tienden a desaparecer una vez que han cumplido sus propósitos de legitimación, y antes de que se puedan convertir en instancias conflictivas que escalen sus reclamos por el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en su seno.

<sup>102</sup> Margiolet Rico, “Maduro ordena reimpulsar los Consejos Presidenciales de Gobierno Popular en todos los sectores”, *Correo del Orinoco*, abril 01, 2016, <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/maduro-ordena-reimpulsar-consejos-presidenciales-gobierno-popular-todos-sectores/>

<sup>103</sup> “Maduro: Pido el mayor esfuerzo para impulsar el Plan del Socialismo Territorial 2016-2019”, *Noticias24*, octubre 20, 2016, <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/325031/presidente-nicolas-maduro-celebra-con-comuna-en-vargas-cuatro-anos-del-golpe-de-timon/>

En este caso, los CPGP se sustituyeron por el Congreso de la Patria, una instancia más abierta, sin carácter legal, de alcance consultivo, que continuó debatiendo lineamientos estratégicos para “impulsar el poder popular, vencer la guerra económica y superar las amenazas a la soberanía nacional”.<sup>104</sup>

Estos hallazgos sugieren líneas de continuidad y ruptura con las experiencias de otros países de la región que han atravesado desplazamientos político-ideológicos similares. En términos de continuidad, las tensiones entre proyectos y programas democratizantes y prácticas gubernamentales autoritarias, han sido visibles en la última década en países como Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Las estrategias estatal-partidistas de movilización y participación han favorecido la incorporación de actores tradicionalmente excluidos, pero, enmarcadas en contextos de polarización sociopolítica, se han quedado cortas en institucionalizar los nuevos dispositivos y asegurar su autonomía e incidencia efectivas. El marco de análisis presentado en este texto tiene potencial para dar cuenta de estos procesos análogos.

En términos de ruptura, la peculiaridad de Venezuela salta a la vista frente a otras experiencias nacionales: a diferencia del correísmo o el kirchnerismo, el chavismo ha sobrevivido en el poder apelando al cierre de las vías electorales y a la intensificación de la represión. Es difícil entender la resiliencia autoritaria del régimen de Maduro sin contemplar el estratégico uso de la renta y el conflicto como recursos para la exclusión, neutralización y cooptación de las fuerzas sociales. Los CPGP han sido una pieza clave en este entramado de dispositivos, en continuo desplazamiento y renovación.

---

<sup>104</sup> Roxana Peña, “Maduro: Congreso de la Patria será el instrumento de la nueva etapa de la revolución”, *Panorama*, abril 19, 2016, <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/Maduro-Congreso-de-la-Patria-sera-el-instrumento-de-la-nueva-etapa-de-la-revolucion-20160419-0031.html>

## **Temblando ante la autoridad: Castigo físico en el hogar y transmisión de valores antidemocráticos a los niños ecuatorianos**

*Shaking before authority: Household physical punishment and transmission of anti-democratic values in Ecuadorian children*

*La necedad está ligada al corazón del muchacho;  
más la vara de la corrección la alejará de él.*

Proverbios 22:15

**Paula Armendáriz\***

**Daniel Montalvo \*\***

**Resumen:** ¿Por qué algunos ecuatorianos prefieren gobiernos de corte autoritario, mientras que otros prefieren vivir en democracia? A pesar de que un 70% de la población considera que la democracia es el mejor sistema, datos de 2014 del Barómetro de las Américas revelan que uno de cada cinco ecuatorianos todavía prefiere gobiernos autoritarios. Tomando en cuenta que, en su afán de mantenerse en el poder, los autócratas usualmente limitan el disenso, aplican arbitrariamente la justicia, y en casos extremos, violan sistemáticamente los derechos humanos. Es necesario entender por qué el autoritarismo sigue siendo aún una idea atractiva. Las explicaciones tradicionales sugieren que este fenómeno responde a la desigualdad económica, la inseguridad, y las tradiciones populistas. Sin embargo, en este artículo argumentamos que estas preferencias tienen ori-

\* Máster en Ciencia Política y Ph.D. (c) por Minnesota University. Actualmente trabaja como asistente editorial para Comparative Political Studies, revista académica cuyo editorial board está en University of Minnesota y Oxford University. armen013@umn.edu

\*\* Ph.D. en Ciencia Política por Vanderbilt University. Actualmente se desempeña en la misma institución de educación superior como Director de operaciones de la investigación por muestreo para el Proyecto de Opinión Pública de América Latina. daniel.montalvo@vanderbilt.edu

\*\*\* Fecha de recepción: abril 2019 / Fecha de aceptación: julio 2019.



gen en la transmisión de valores autoritarios en la niñez al interior del hogar. Los individuos que reciben castigos físicos en la niñez no solamente tienden a preferir gobiernos autoritarios, sino que también están a favor de castigar físicamente a sus propios hijos. Esto genera un círculo vicioso que es difícil de romper. Esta teoría halla asidero en la evidencia empírica obtenida a través de encuestas de hogares en Ecuador.

**Palabras clave:** actitudes autoritarias, democracia, castigo físico, opinión pública.

**Abstract:** Why do some Ecuadorians prefer authoritarian governments, while others prefer to live in a democracy? Although 70% of the population believes that democracy is the best system, 2014 data from the Americas Barometer reveal that one in five Ecuadorians still prefers authoritarian governments. Taking into account that, in their eagerness to stay in power, autocrats usually limit dissent, arbitrarily apply justice, and in extreme cases, systematically violate human rights, it is necessary to understand why authoritarianism is still an attractive idea. Traditional explanations suggest that this phenomenon responds to economic inequality, insecurity, and populist traditions. However, in this article we argue that these preferences originate in the transmission of authoritarian values in childhood within the home. Individuals who receive physical punishment in childhood not only tend to prefer authoritarian governments, but are also in favor of physically punishing their own children. This generates a vicious circle that is difficult to break. This theory finds support in the empirical evidence obtained through household surveys in Ecuador.

**Keywords:** authoritarian attitudes, democracy, physical punishment, public opinion.

## Introducción

Hace cuatro décadas, el sistema político ecuatoriano experimentó una transición desde un régimen autoritario a un sistema democrático electoral. Desde aquel entonces, la participación en elecciones, por parte de la ciudadanía, para escoger a sus autoridades políticas, ha sido la regla en lugar de la excepción. Según los datos del “Boletín N.º 1” del Consejo Nacional Electoral (CNE), el porcentaje de electores que asistió a las urnas en 2002 alcanzó el 65% del padrón electoral. Este porcentaje, sin embargo, da cuenta de un ausentismo relativamente alto al inicio del nuevo milenio, tomando en cuenta de que en Ecuador el voto es obligatorio. A pesar de ello, los mismos datos del CNE registran una tendencia alcista a través del tiempo. En 2006, por ejemplo, el porcentaje de votantes aumentó a 71,5%, y en 2014 alcanzó el 82,6%.<sup>1</sup>

Según el portal web del CNE, el porcentaje de sufragantes en las elecciones seccionales de 2019 alcanzó un récord histórico de 88,47%, para alcaldes y alcaldesas.<sup>2</sup> Esta evidencia sugiere que los ecuatorianos tienen incentivos cada vez más fuertes para elegir a sus autoridades políticas, y de esta manera, fortalecer el sistema democrático.

Los datos de la serie 2004-2012 del Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, revelan que, a pesar de que la mayor parte de la ciudadanía considera que la democracia electoral es preferible, aún existe un porcentaje importante de la población que manifiesta que el autoritarismo todavía sigue latente. En promedio, el 17,5% de los ecuatorianos, en 5 rondas de encuestas, indicó que el país necesita un líder fuerte que no tenga que ser elegido. Adicionalmente, en 2014, al 11% de los ecuatorianos les da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario, e incluso, un 18% piensa que, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible. Por qué existe todavía en Ecuador un porcentaje importante de ecuatorianos (casi 1/5 de la población) que prefiere gobiernos autoritarios?

Esta pregunta es importante ya que la evidencia histórica muestra que, en general, los gobiernos autoritarios no solamente gobiernan para favorecer a un grupo reducido de personas en lugar de las mayorías, sino que también tienden a ser menos respetuosos del Estado de derecho.

<sup>1</sup> Consejo Nacional Electoral, “Boletín Estadístico”, 2014, págs. 1–15, [http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Estadistica/3BoletinEstadistico/BOLETIN\\_1.pdf](http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Estadistica/3BoletinEstadistico/BOLETIN_1.pdf).

<sup>2</sup> Portal Web del Consejo Nacional Electoral. <https://resultados2019.cne.gob.ec/>. Sitio visitado el 27 de junio de 2019.

<sup>3</sup> Across 10 Years of the AmericasBarometer” (Nashville, TN: Vanderbilt University, August 2014).

La justicia en los regímenes autoritarios se asigna arbitrariamente, y existe una mayor oportunidad para el nepotismo y la corrupción política, ya que la rendición de cuentas es vertical y limitada. Al extremo, los autócratas se convierten en déspotas, violan sistemáticamente los derechos humanos de la población para sobrevivir en el poder. América Latina tiene una amplia trayectoria y experiencia con el autoritarismo, sobre todo en el periodo previo a la tercera ola de la democracia. A la luz de esa evidencia, es imperativo entender tanto como podamos por qué algunas personas aún prefieren las autoridades políticas autocráticas por encima de la democracia liberal.

En este estudio, utilizamos los preceptos desarrollados en la psicología política sobre la transmisión de valores autoritarios, y los estudios sobre la teoría agente-principal para explicar cómo los ciudadanos usan estos valores para delegar sus decisiones a autoridades antidemocráticas. La literatura, en la disciplina sobre la personalidad autoritaria, sugiere que los individuos criados dentro de familias con educación de 'mano dura'<sup>4</sup> tienden a replicar ese comportamiento con sus hijos cuando se convierten en padres ellos mismos<sup>5</sup>, <sup>6</sup> y <sup>7</sup>. Como resultado, estos individuos consideran la represión emocional, psicológica y física como conductas legítimas. Para los individuos autoritarios, reprimir y ser reprimidos forma parte de su vida cotidiana. En consecuencia, estos individuos no solo ejercen prácticas autoritarias con sus hijos en el hogar (como principales), sino que también prefieren líderes políticos que manifiestan este tipo de comportamiento (como agentes); es decir, gobiernos autoritarios.<sup>8</sup>, <sup>9</sup>

Para probar esta teoría, modelamos estadísticamente la relación entre haber recibido castigos físicos de niño, y la probabilidad de aceptar la idea de que, para corregir a un niño, a veces es necesario golpearlo. Adicionalmente, modelamos la relación entre el apoyo a los castigos físicos en el hogar, y la probabilidad de preferir gobiernos autoritarios. Para correr estos modelos, utilizamos datos del Barómetro de las Américas de 2014, ya que en esta ronda se incluyeron las variables necesarias para operacionalizar nuestra teoría. Finalmente, incluimos otras variables

---

<sup>4</sup> Con educación de mano dura nos referimos a las familias que aprueban e implementan el castigo físico para cambiar el comportamiento de los niños.

<sup>5</sup> Theodor W Adorno et al., *The Authoritarian Personality* (New York: Harper & Brothers, 1950), págs. 1–117.

<sup>6</sup> Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Expanded ed (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), págs. 1–432.

<sup>7</sup> Bob Altemeyer and Bruce Hunsberger, "Authoritarianism, Religious Fundamentalism, Quest, and Prejudice," *The International Journal for the Psychology of Religion* Vol. 2, no. 2 (1992): 1 págs.13–33.

<sup>8</sup> Bob Altemeyer, "Highly Dominating, Highly Authoritarian Personalities," *The Journal of Social Psychology* 144, no. 4 (August 2004): págs. 421–48, doi:10.3200/SOCP.144.4.421-448.

<sup>9</sup> Edgar Kiser, "Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation," *Sociological Theory* Vol. 17, no. 2 (July 1999): págs. 146–70, doi:10.1111/0735-2751.00073.

que aparecen relevantes en la literatura para explicar las preferencias autoritarias de la ciudadanía. Es importante notar que, si bien la teoría que se presenta en este estudio es amplia, los datos permiten verificar las hipótesis únicamente para el caso ecuatoriano en un punto en el tiempo. Investigaciones futuras podrían utilizar datos de otros países en un periodo más largo para verificar la generalización de las hipótesis planteadas en esta investigación.

Luego de la introducción, hacemos una revisión de la literatura sobre la personalidad autoritaria, y la extrapolamos a las preferencias ciudadanas por la educación de mano dura en el hogar, y su relación con las preferencias por gobiernos autoritarios. En la siguiente sección, presentamos las hipótesis que se derivan de la formación de la personalidad autoritaria al interior del hogar. Luego, presentamos el método de recolección de datos y especificamos los modelos estadísticos que empleamos para verificar nuestras hipótesis. Finalmente llevamos a cabo un análisis de los resultados y presentamos una conclusión de nuestro estudio.

## **La personalidad autoritaria, la educación de mano dura y la delegación de decisiones a gobiernos autoritarios**

La investigación sobre el autoritarismo en Ecuador ha visto a este fenómeno principalmente como una consecuencia del subdesarrollo económico, la desigualdad y el populismo; una combinación que ha llevado al país tanto a la centralización del poder como al debilitamiento de las instituciones democráticas.<sup>10, 11</sup> Otros autores han otorgado gran importancia a las percepciones de los individuos de su contexto como predictores del autoritarismo dentro de un país. Es así como, se ha argumentado que las personas que perciben que su país enfrenta amenazas económicas o de seguridad expresan una mayor probabilidad de preferir gobernantes autoritarios<sup>12, 13</sup>.

Las teorías basadas en la legitimidad de los sistemas políticos argumentan que la satisfacción ciudadana, con respecto al desempeño de las instituciones democráticas, y de los gobernantes de turno,

<sup>10</sup> Guillermo A O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* Vol. 5, no. 1 (1994): págs. 55–69, <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>

<sup>11</sup> Santiago Basabe-Serrano and Simon Pachano, "La Democracia Inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales En Ecuador (1979-2008)," *Revista de Ciencia Política* Vol. 30, no. 1 (2010): págs. 65–85.

<sup>12</sup> Jennifer Merolla and Elizabeth Zechmeister, *Democracy at Risk: How Terrorist Threats Affect the Public* (Chicago: Chicago University Press, 2009), págs. 1–263.

<sup>13</sup> Stanley Feldman and Karen Stenner, "Perceived Threat and Authoritarianism," *Political Psychology* Vol. 18, no. 4 (December 1997): págs. 741–70, doi:10.1111/0162-895X.00077.

son fundamentales para crear apoyo a la democracia y un subsecuente rechazo al autoritarismo.<sup>14</sup> Después de todo, la realidad es que muchas personas apoyan a la democracia porque promete una mejoría en la calidad de sus vidas.<sup>15</sup> De esta forma, cuando la democracia no es capaz de cumplir con las expectativas ciudadanas, el desencanto abre la posibilidad de que alternativas no-democráticas entren en el campo de juego político.<sup>16</sup>

No obstante, recientes argumentos, relacionados con la teoría agente-principal, muestran que la relación entre percepciones del desempeño de la democracia y apoyo a gobiernos autoritarios es más complicada de lo que se pensaba. Específicamente, se ha demostrado que aquellas personas que perciben que el gobierno de turno está haciendo un buen trabajo en el ámbito económico, en reducir la inseguridad y en combatir la corrupción son más propensos a apoyar medidas autoritarias generadas por líderes que buscan debilitar —e incluso destruir— la democracia.<sup>17</sup> De acuerdo con estos argumentos, son las percepciones positivas del desempeño de los gobiernos de turno las que pueden abrir la posibilidad de que los ciudadanos (principales) deleguen la toma de decisiones a alternativas autoritarias (agentes).

Los estudios expuestos anteriormente encuentran predicciones contradictorias con respecto al apoyo ciudadano hacia gobiernos autoritarios. Parte del problema radica en que estos argumentos no incluyen la exploración de una posible conexión entre el tipo de educación que se está impartiendo en las familias, por un lado; y las preferencias de los ciudadanos por gobernantes autoritarios por el otro. Además de lo que sugiere la literatura mencionada en este trabajo, es necesario acotar que el tipo de educación que imparten los padres ecuatorianos es un factor importante para predecir las preferencias de estos individuos por los gobernantes autoritarios. Pero ¿cuál es la lógica detrás de este argumento?

Académicos de la psicología política han argumentado que los individuos criados dentro de familias de línea dura tienden a replicar ese comportamiento con sus hijos cuando se convierten en padres ellos mismos.<sup>18</sup> Como resultado, estos individuos desarrollan una personalidad

<sup>14</sup> John A. Booth and Mitchell A. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations* (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2009), págs. 1–477.

<sup>15</sup> Michael Bratton, Robert B. Mattes, and Emmanuel Gyimah-Boadi, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge Studies in Comparative Politics (New York: Cambridge University Press, 2004), págs. 1–457.

<sup>16</sup> Booth and Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America*; Mitchell A. Seligson, “The Rise of Populism and the Left in Latin America,” *Journal of Democracy* 18, no. 3 (2007): 81–95, doi:10.1353/jod.2007.0057.

<sup>17</sup> Matthew Singer, “Delegating Away Democracy: How Good Representation and Policy Successes Can Undermine Democratic Legitimacy,” *Comparative Political Studies* Vol. 51, no. 13 (November 2018): págs.1754–88, doi:10.1177/0010414018784054.

<sup>18</sup> Adorno et al., *The Authoritarian Personality*.

autoritaria y consideran la represión emocional, psicológica y física como conductas legítimas. Para los individuos autoritarios, la represión y la sumisión son solo parte de su vida cotidiana. Además, dichas personas tienden a ser hostiles con quienes son de un estatus inferior, sumisos y obedientes hacia sus autoridades, rígidos en sus opiniones y extremadamente conservadores en sus valores. En efecto, estudios psicológicos han demostrado que aquellos individuos quienes, durante su niñez, fueron reprimidos física y emocionalmente son más propensos a reproducir estos comportamientos con sus hijos.

La educación punitiva, y en especial el castigo físico, han sido identificados por algunos autores como factores que llevan a la adopción de valores y actitudes autoritarias y conservadoras.<sup>19</sup> Bajo estas perspectivas, la génesis de las personalidades autoritarias recae en experiencias punitivas dentro del hogar. Como resultado, aquellos individuos que se socializan en estos ambientes buscan no solamente replicarlos con sus hijos; pero también trasladarlos a los escenarios políticos y sociales.<sup>20</sup>

Los individuos que aprenden que el castigo físico y la coerción por parte de las autoridades son medidas apropiadas para moldear el comportamiento de otros suelen ser más propensos a apoyar estructuras políticas que imitan estas medidas a gran escala.<sup>21</sup> En consecuencia, estos individuos no solo ejercen prácticas autoritarias con sus hijos en el hogar, sino que también delegan autoridad a figuras políticas que manifiestan este tipo de comportamiento<sup>22</sup>.

La idea de una transmisión de valores autoritarios, por parte de los padres hacia sus hijos, parte de la premisa que gran parte de las actitudes políticas son influenciadas por los mecanismos que ocurren dentro del hogar. Es así como estudios han tratado de establecer una relación entre los valores de los padres y la transmisión de estos a sus hijos. Detlef Oesterreich encontró una correlación positiva entre los padres sobreprotectores y controladores, y el subsiguiente desarrollo de una falta de independencia y la dependencia absoluta de las autoridades de un niño. En consecuencia, estos niños desarrollarán una personalidad autoritaria y preferirán a gobernantes de mano dura que les digan qué hacer, y así cumplir con su falta de independencia<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Adorno et al., *op. cit.*

<sup>20</sup> Altemeyer, *op. cit.*

<sup>21</sup> Karen Stenner, *The Authoritarian Dynamic* (New York: Cambridge University Press, 2005), págs. 1–393.

<sup>22</sup> Diana Baumrind, "Effects of Authoritative Parental Control on Child Behavior," *Child Development* Vol. 37, no. 4 (1966): págs. 887–907.

<sup>23</sup> Detlef Oesterreich, "Flight into Security: A New Approach and Measure of the Authoritarian Personality," *Political Psychology* Vol. 26, no. 2 (April 2005): págs. 275–98, doi:10.1111/j.1467-9221.2005.00418.x.

De igual manera, el trabajo de Altemeyer<sup>24</sup>,<sup>25</sup> ha demostrado que la socialización dentro del hogar es fundamental para el desarrollo de las actitudes políticas de los individuos. De esta manera, aquellas personas cuyos padres enfatizan valores de sumisión a la autoridad, de conformidad incuestionable, y de aprensión hacia la diferencia los lleva a desarrollar actitudes políticas que buscan reforzar la jerarquía y la sumisión a la autoridad.

Es importante resaltar que si bien la formación de valores políticos es altamente influenciada por la educación dentro del hogar, existen otros factores que juegan un rol importante. Sin duda la interacción con personas fuera del hogar, y el formar parte de instituciones sociales —como la escuela y el colegio— también ejercen un papel importante al momento de la formación y transformación de valores políticos y sociales.<sup>26</sup> Sin embargo, amplia evidencia ha encontrado que la educación en el hogar es el factor primordial a la hora de dar forma al tipo de valores políticos que toman los individuos.<sup>27</sup>

En resumen, la literatura de la psicología política y la teoría de agente-principal plantean la existencia de una transmisión de valores autoritarios por parte de los padres a sus hijos. Este proceso ocurre mediante el empleo de prácticas autoritarias dentro del hogar —como es el uso del castigo físico y de la represión emocional— y la inculcación de actitudes de deferencia y sumisión a la autoridad. La existencia de estos patrones familiares lleva a creer que las personas criadas en hogares autoritarios son más propensas a trasladar estos valores a los ámbitos políticos y sociales.

## La formación de individuos sumisos a la autoridad: ¿un círculo vicioso?

Los mecanismos punitivos empleados por los padres, para cambiar el comportamiento de los hijos, determinan las preferencias de los ciudadanos por el tipo de autoridad a quien delegarán la toma de decisiones en la vida adulta. En general, los padres (o las personas encargadas de la crianza de los niños en el hogar) pueden optar por dos opciones para disciplinar a los niños: 1) emplear el castigo físico; 2) emplear formas no violentas de castigo<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Altemeyer, *op cit.*

<sup>25</sup> Bob Altemeyer, *The Authoritarian Specter* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1996), págs. 1–388.

<sup>26</sup> Gian Vittorio Caprara et al., "Personality and Politics: Values, Traits, and Political Choice," *Political Psychology* Vol. 27, no. 1 (2006): 1 págs. 1–28, doi:10.1111/j.1467-9221.2006.00447.x.

<sup>27</sup> Pamela Johnston Conover and Stanley Feldman, "Group Identification, Values, and the Nature of Political Beliefs," *American Politics Quarterly* Vol. 12, no. 2 (April 1984): págs. 151–75, doi:10.1177/1532673X8401200202.

<sup>28</sup> Un mecanismo adicional podría ser una combinación de estas dos formas de castigo. Este tipo de comportamiento podría fomentar una preferencia híbrida entre democracia y autoritarismo.

El castigo físico denota una demostración vertical de autoridad, en donde un individuo más fuerte en los aspectos físicos e intelectuales impone su voluntad de manera violenta sobre otro individuo más débil. En este contexto, los niños tienen una menor oportunidad para ofrecer su punto de vista y argumentar la razón de su comportamiento, por miedo a represalias físicas. En consecuencia, son propensos a delegar directamente la toma de decisiones a las personas adultas, a quienes consideran sus superiores, ya que perciben que su participación en el proceso no influye, al menos positivamente, en la opinión del adulto. En este tipo de mecanismo de educación se favorece la obediencia por sobre la reflexión o el pensamiento crítico, lo cual conlleva a una sumisión constante y dependencia firme de la autoridad.

En el caso en el que los padres favorecen los castigos no-físicos, la posibilidad del diálogo es más amplia. En este contexto, la delegación de la toma de decisiones de hijos a padres suele ser menor. A pesar de que la voluntad del padre se impone generalmente a la del niño, el empleo de formas no violentas de castigo favorece un mecanismo de razonamiento de doble vía para entender la toma de decisión. En este contexto, el niño delega una parte de la autoridad al adulto, pero conserva la idea de que su opinión es válida y que puede ser escuchada. En este segundo caso prevalecen la reflexión y el pensamiento crítico por sobre la obediencia, lo que conlleva a una formación de valores de independencia de la autoridad.

Estos dos mecanismos hacen que, al llegar a la vida adulta, los que alguna vez fuesen niños criados con mano dura, deleguen gran parte de la toma de las decisiones que afectan a la sociedad a quienes ellos consideran como autoridades, como lo explica la teoría agente-principal. Los modelos de la teoría agente-principal postulan que los individuos están dispuestos a dar a los agentes discreción para actuar en su nombre. Dicha delegación de autoridad permite que haya una mayor eficiencia en la toma de decisiones debido a la experiencia con la que cuenta el agente.<sup>29</sup> En casos extremos, estos mismos individuos, como principales, favorecen la toma de decisiones por decreto, de tipo autoritario, en lugar del diálogo y la participación de todos. Por otra parte, los que fuesen niños corregidos a través del diálogo y la reflexión delegan únicamente una parte de la toma de decisiones, ya que prefieren la participación directa, o través de representantes por ellos elegidos, para tomar decisiones, en lugar del sometimiento a la imposición de las decisiones de un gobierno autocrático.

---

<sup>29</sup> Singer, "Delegating Away Democracy." *op. cit.*



Claramente, la delegación de autoridad, por parte de los principales a sus agentes, puede darse tanto en un marco democrático como en uno autoritario. Sin embargo, cabe recalcar que “aquel que delegue su poder también puede perderlo”<sup>30</sup> de manera que, en contextos en los que una autoridad busca concentrar el poder, la delegación de poder puede llevar a que se debilite la democracia.

Finalmente, es preciso notar que los mecanismos para corregir el comportamiento de los hijos tienden a transmitirse de generación en generación. Los niños emulan el comportamiento de sus padres, tanto en la esfera familiar como fuera de ella, en el presente y en el futuro. De hecho, existen razones psicológicas, e incluso genéticas, para pensar que las probabilidades de emulación del comportamiento son altas.

Como ya se expuso anteriormente, la literatura en psicología y ciencia política ha encontrado que individuos que son criados por padres con valores autoritarios, son más proclives a adoptar y reproducir estos valores en su vida adulta que quienes crecen en hogares con valores democráticos.<sup>31</sup> En conjunto, con el efecto del ambiente familiar, existe evidencia de que una parte de los valores autoritarios se trasmite genéticamente de padres a hijos.<sup>32</sup> No obstante, es importante recordar que el comportamiento humano no es determinístico, por lo que es factible que no todos los niños educados con mano dura hagan lo mismo con sus hijos cuando sean padres.

De esta teoría se desprenden al menos dos hipótesis para verificar el argumento de que las preferencias autoritarias se forman en edad temprana, y que estas están asociadas al mecanismo de corrección del comportamiento utilizado en el hogar. En una primera instancia argumentamos que aquellos individuos que recibieron castigos físicos para corregir su comportamiento cuando fueron niños, en general, estarían de acuerdo con replicar este tipo de educación en el hogar en su rol como padres. En este contexto, presentamos la primera hipótesis de este artículo:

*H1: Los individuos adultos que recibieron castigos físicos cuando fueron niños tienen una mayor probabilidad de pensar que se debe golpear a los niños para corregir su comportamiento.*

<sup>30</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1987) pág. 30.

<sup>31</sup> Adorno et al., *op. cit.*

<sup>32</sup> Kathryn McCourt et al., “Authoritarianism Revisited: Genetic and Environmental Influences Examined in Twins Reared Apart and Together,” *Personality and Individual Differences* 27, no. 5 (November 1999): págs. 985–1014, doi:10.1016/S0191-8869(99)00048-3.

Siguiendo con la lógica del argumento, aquellos individuos que aprueban el castigo físico a los niños buscan también que sus autoridades políticas ejerzan un rol jerárquico de autoridad sobre ellos. Esto se basa en la creencia de que el comportamiento de la ciudadanía debe de ser moldeado desde una autoridad central fuerte, en lugar de llegar un consenso sobre las normas de comportamiento en sociedad con la participación de todos. Al respecto, formulamos la segunda hipótesis:

*H2: Los individuos adultos que justifican golpear a los niños para corregir su comportamiento prefieren gobiernos autoritarios por sobre los democráticos.*

## **Barómetro de las Américas 2014 en Ecuador**

Para verificar si estas hipótesis están respaldadas o no por la evidencia empírica, empleamos los datos recolectados por el Barómetro de las Américas 2014 en Ecuador, y los analizamos utilizando modelos logísticos multivariados. Escogimos la ronda de 2014 ya que las variables de por medio de encuestas cara a cara en hogares a nivel nacional, con 1512 personas en edad de votar ubicadas en 51 cantones del país. El diseño de la muestra fue estratificado, polietápico y por conglomerados, con división urbano/rural. La muestra es autoponderada, con emparejamiento de las frecuencias de edad y sexo con las del Censo de 2010, a nivel de unidad primaria de muestreo. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 21 de enero y el 15 de febrero de 2014<sup>33</sup>.

Las variables utilizadas para operacionalizar los conceptos descritos en este artículo son las siguientes:

### **Variables teóricas**

Las variables teóricas buscan capturar la exposición de los individuos al castigo físico dentro del hogar, su apoyo a dichas prácticas y las preferencias por gobiernos de corte autoritario. A continuación, se presentan las tres variables que utilizamos para operacionalizar estos conceptos. Es importante recalcar que estas variables teóricas fueron transformadas en variables dicotómicas con el objetivo de aislar actitudes netamente autoritarias y no híbridas.

---

<sup>33</sup> Adorno et al., *The Authoritarian Personality*.

*A favor de pegar a los hijos (variable dependiente en la hipótesis 1; variable independiente en la hipótesis 2).*

**VOL207n.**<sup>34</sup> ¿Usted cree que para corregir a un hijo que desobedece es necesario golpearlo o castigarlo físicamente?

(1) Siempre (2) Muy frecuentemente (3) Algunas veces (4) Casi nunca (5) Nunca

*Prefiere gobiernos autoritarios (variable dependiente en la hipótesis 2).*

**DEM2.** Ahora, cambiando de tema, con cuál de las siguientes tres frases está usted más de acuerdo:

(1) A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

(2) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

(3) En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

*Receptor de castigo físico en la niñez (variable independiente en la hipótesis 1)*

**VOL208n.** ¿Cuándo usted era niño, sus padres o sus tutores le pegaban o lo castigaban físicamente de alguna manera para corregir su mal comportamiento?

(1) Siempre (2) Muy frecuentemente (3) Algunas veces (4) Casi nunca (5) Nunca

## **Variables de control**

Con el objetivo de controlar el efecto que otros factores teóricamente relevantes puedan tener sobre nuestras variables dependientes, hemos incluido una serie de variables que nos permiten controlar dichos efectos. La literatura con respecto al apoyo ciudadano hacia gobiernos autoritarios ha identificado una serie de variables claves que influyen el desarrollo de dichas actitudes. De acuerdo con las teorías de modernización, la presencia de altos niveles de confianza interpersonal contribuye al

---

<sup>34</sup> Las siglas que acompañan a las preguntas corresponden a los códigos de las variables definidas por LAPOP.

desarrollo de actitudes democráticas<sup>35</sup>, <sup>36</sup>. Consecuentemente, bajos niveles de confianza interpersonal deberían llevar a los individuos a ser más propensos a apoyar gobiernos e ideas autoritarias. Es así como nuestros modelos incluyen una variable que mide la confianza interpersonal entre los ciudadanos realizando la siguiente pregunta:

*Confianza interpersonal*

**IT1.** Ahora, hablando de la gente de por aquí, diría que la gente de su comunidad es:

Muy confiable (2) Algo confiable (3) Poco confiable (4) Nada confiable

Si bien el apoyo a gobiernos autoritarios se basa en el desarrollo de ciertas actitudes, las percepciones ciudadanas, con respecto al desempeño de los gobiernos de turno, también juegan un rol fundamental.<sup>37</sup>, <sup>38</sup> Tomando en cuenta estos argumentos, nuestros modelos también incluyen una serie de preguntas que miden las percepciones ciudadanas sobre el trabajo del presidente de turno, la situación de la economía nacional, la seguridad ciudadana y el estado de la corrupción entre los funcionarios públicos.

*Aprobación del trabajo del presidente*

**M1.** Hablando en general acerca del gobierno actual, diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Rafael Correa es:

(1) Muy bueno (2) Bueno (3) Ni bueno, ni malo (regular) (4) Malo (5) Muy malo (pésimo)

*Percepción de la situación económica nacional*

**SOCT2.** ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses?

(1) Mejor (2) Igual (3) Peor

*Percepción de la corrupción*

**EXC7.** Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está:

<sup>35</sup> Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2005).

<sup>36</sup> Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, 5. print., 1. Princeton paperback print (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1994).

<sup>37</sup> Bratton, Mattes, and Gyimah-Boadi, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*.

<sup>38</sup> Singer, "Delegating Away Democracy."

(1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada

### *Percepción de la seguridad*

**AOJ11.** Hablando del lugar o el barrio/recinto donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, usted se siente:

(1) Muy seguro(a) (2) Algo seguro(a) (3) Algo inseguro(a) (4) Muy inseguro(a)

Los modelos incluyen una serie de controles para factores demográficos que deberían influenciar en las actitudes y preferencias autoritarias de los individuos. El factor más importante dentro de los demográficos son los niveles de educación, ya que a mayor educación, menor es la probabilidad de que un individuo apoye a gobiernos autoritarios<sup>39, 40</sup>. Los modelos incluyen también un índice de posesión de bienes en el hogar, este busca clasificar a los hogares de acuerdo con sus niveles de posesión de bienes. Este índice hace un análisis factorial de una serie de preguntas que identifican el número de bienes que existen en cada hogar.<sup>41</sup> El índice constituye una aproximación a la medición de ingresos en el hogar, la cual no se incluye aquí porque presenta una tasa de respuesta muy baja, y porque la información podría ser poco confiable, ya que a las personas pocas veces les gusta revelar su nivel de ingresos sin recelo. Finalmente, incluimos variables para distinguir el sexo del entrevistado, su edad y la zona de residencia (urbana o rural).

### *Años de educación*

**ED.** ¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó?

### *Posesión de bienes en el hogar*

Para finalizar, podría decirme si en su casa tiene:

**R3.** Refrigerador (nevera)

**R4.** Teléfono convencional/fijo/residencial (no celular)

**R4A.** Teléfono celular

<sup>39</sup> Booth and Seligson, *op cit.*

<sup>40</sup> Inglehart and Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy.*

<sup>41</sup> No. Para una descripción más profunda de cómo se construye este índice por favor hacer referencia a Córdova, Abby. "Methodological note: Measuring relative wealth using household asset indicators." *AmericasBarometer Insights* 6 (2009), págs. 1-9.

- R5.** Vehículo/carro. ¿Cuántos? [Si no dice cuántos, marcar “uno”.]
- R6.** Lavadora de ropa
- R7.** Horno microondas
- R8.** Motocicleta
- R12.** Agua potable dentro de la vivienda
- R14.** Cuarto de baño dentro de la casa
- R15.** Computadora
- R18.** Servicio de internet
- R1.** Televisión
- R16.** Televisor de pantalla plana
- R26.** ¿Está conectada a la red de alcantarillado?

*Género*

**Q1.** Género: (1) Hombre (2) Mujer

*Zona de residencia*

**UR.** (1) Urbano (2) Rural [Usar definición censal del país]

*Edad*

**Q2Y.** ¿En qué año nació? \_\_\_\_\_

Para simplificar la interpretación de los resultados todas las variables (excepto por la variable de edad) han sido recodificadas de 0 a 1, y se han estandarizado las escalas para que los valores más altos representen una mayor presencia del atributo que se está midiendo. El anexo 1 muestra las estadísticas descriptivas de las variables recodificadas incluidas en los modelos de regresión logística.

## Transferencia de valores autoritarios de padres a hijos y delegación de toma de decisiones a gobiernos autoritarios en la vida adulta

Para verificar la tesis de nuestro trabajo, modelamos:

- a) Los factores que explican el nivel de apoyo a la idea de que se justifica pegarles a los hijos para corregir su comportamiento; y,
- b) el apoyo a gobiernos autoritarios.

Dado que las dos variables dependientes son dicotómicas, empleamos regresiones logísticas para modelar las dos hipótesis. Asimismo, los modelos incorporan los efectos del diseño de la muestra los cuales permiten tomar en cuenta las probabilidades de selección en el cálculo de los errores estándar.

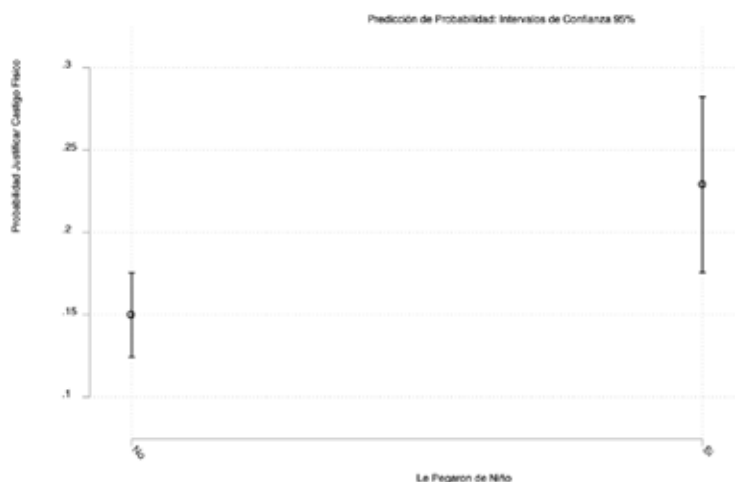
**Tabla 1.** Transmisión de valores autoritarios de padres a hijos a través del castigo físico

	Variable dependiente
	<i>A favor de pegar a los hijos</i>
<i>Receptor de castigo físico en la niñez</i>	1.551***
	(0.160)
Confianza interpersonal	0.016
	(0.236)
Aprobación presidente	-0.362
	(0.304)
Economía nacional	-0.028
	(0.169)
Corrupción	-0.085
	(0.327)
Percepción Seguridad	-0.604*
	(0.256)
Índice de posesión de bienes en el hogar	0.112
	(0.235)
Años de Educación	-0.370
	(0.367)
Sexo	0.269*

	(0.130)
Zona de residencia: Urbana/Rural	-0.054
	(0.191)
Edad	0.003
	(0.004)
Observaciones	

En la (tabla 1) se presentan los resultados para la primera hipótesis. En concordancia con nuestro argumento, los individuos que afirman haber sido castigados físicamente cuando eran niños, son más propensos a aprobar el castigo físico para educar a sus hijos. Estos resultados brindan apoyo a la idea de que existe una transmisión intergeneracional de valores autoritarios.

**Gráfico 1.** Predicción de probabilidad de apoyo al castigo físico



**Fuente:** Gráfico elaborado por los autores a partir de los modelos de regresión



El (gráfico 1) muestra el efecto de la variable independiente —haber sido educado con violencia física de niño—, en la variable dependiente —aprobar el castigo físico a los hijos— controlando por el resto de las variables. Es decir, el gráfico ilustra el efecto sustantivo de nuestra variable independiente de interés en la variable dependiente. Este gráfico muestra que haber sido castigado físicamente cuando se es niño aumenta la probabilidad de apoyar el uso de castigos físicos para educar a los hijos en un 30%, aproximadamente. Esto brinda apoyo a la idea de que existe una formación de la personalidad autoritaria a la edad temprana a través de la transmisión de valores y actitudes por parte de los padres hacia sus hijos. De manera que, dichos comportamientos dentro del hogar juegan un rol fundamental en la formación de actitudes por parte de los individuos.

Con respecto al resto de las variables incluidas en el modelo, solamente las percepciones sobre la seguridad y el sexo del entrevistado muestran un efecto significativo en el apoyo al castigo físico de los hijos. Específicamente, las personas que perciben un mayor nivel de inseguridad en su barrio tienen una mayor probabilidad de afirmar que se puede golpear a los hijos para educarlos. De igual manera, las mujeres reportan una mayor probabilidad de apoyar el castigo físico a los hijos en comparación con los hombres.

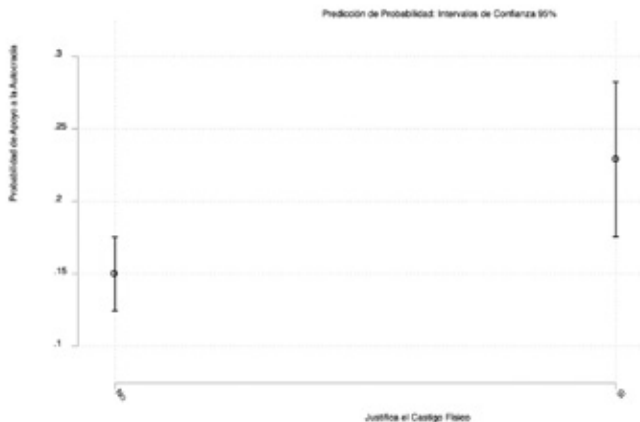
**Tabla 2.** Preferencia por gobiernos autoritarios

	Variable dependiente
	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
<b>Castigo físico</b>	0.533**
	(0.158)
Confianza interpersonal	-0.378
	(0.296)
Aprobación presidente	-0.095
	(0.412)
Economía nacional	-0.196
	(0.225)
Corrupción	-0.861*
	(0.343)

Percepción seguridad	-0.489
	(0.347)
Índice de posesión de bienes en el hogar	0.113
	(0.258)
Años de educación	0.318
	(0.476)
Sexo	0.054
	(0.175)
Zona de residencia: Urbana/Rural	-0.194
	(0.197)
Edad	-0.010+
	(0.005)
Observaciones	1 215

La (tabla 2) muestra los resultados que evalúan la segunda hipótesis de nuestro argumento. De acuerdo con esta evidencia, los individuos que apoyan la idea de usar el castigo físico para educar a los niños son más propensos a preferir gobiernos autoritarios por sobre los democráticos. Estos resultados se mantienen aun cuando se controla por los efectos de variables demográficas y otras variables teóricas de interés.

**Gráfico 2.** Predicción de probabilidad de apoyo a gobiernos autoritarios



Fuente: Gráfico elaborado por los autores a partir de los modelos de regresión

El (gráfico 2) señala la probabilidad predicha de apoyar la autocracia con respecto a las creencias sobre el castigo físico a los niños, controlando por el resto de las variables. Este gráfico muestra que aquellas personas que aprueban el uso del castigo físico, para educar a los niños, tienen mayor probabilidad de apoyar los gobiernos autoritarios que aquellos que no aprueban el uso de estas medidas. Específicamente, apoyar el uso del castigo físico dentro del hogar aumenta significativamente la probabilidad de que dichos individuos apoyen la autocracia en un 8%.

Los resultados del segundo modelo nos permiten corroborar el argumento de que la transmisión de valores autoritarios dentro el hogar se traslada al ámbito político en un apoyo a sistemas de gobierno autoritarios. De este modo, esta evidencia demuestra que la educación dentro del hogar puede tener consecuencias directas en la formación de la personalidad autoritaria de los individuos.

Dentro del resto de las variables incluidas en el modelo, solamente las percepciones sobre la corrupción entre los funcionarios públicos muestran un efecto significativo en la variable dependiente. Es así como, aquellos individuos que perciben que la corrupción no está muy generalizada entre los funcionarios públicos son más propensos a apoyar gobiernos autoritarios por sobre los democráticos. Estos efectos pueden deberse a que aquellos que perciben que los gobernantes de turno están haciendo un buen trabajo combatiendo la corrupción, son más propensos a dejarse llevar por este buen desempeño y sobre-delegar la autoridad a gobernantes con tendencias autoritarias<sup>42</sup>, tal y como se explica en la sección que revisa la literatura.

## **La educación autoritaria dentro de la familia como predictor del autoritarismo en Ecuador**

Los resultados de los modelos de regresión logística muestran evidencia favorable para las dos hipótesis de este estudio: los ecuatorianos que recibieron castigos físicos cuando fueron niños tienden a estar de acuerdo en mayor medida con la idea de que hay que pegarles a los hijos para corregir su comportamiento, y, por otra parte, los individuos que aprueban el castigo físico a los hijos tienden a preferir gobiernos autoritarios por sobre los democráticos. Además, las correlaciones estadísticas se mantienen significativas y robustas luego de controlar por otros factores.

<sup>42</sup> Ryan E. Carlin and Matthew M. Singer, "Support for Polyarchy in the Americas," *Comparative Political Studies* Vol. 44, no. 11 (November 2011): págs. 1500–1526, doi:10.1177/0010414011407471.

Si bien se podría argumentar que la aprobación de los padres a golpear a los niños para corregir su comportamiento es el resultado de tener gobernantes autoritarios, es decir, una causalidad reversa en nuestra segunda hipótesis. Los resultados de este estudio presentan evidencia a favor de nuestra primera hipótesis, en la que argumentamos que los individuos que aprueban el castigo físico a los hijos fueron ellos mismos criados con una educación parental autoritaria. En consecuencia, la formación de la personalidad autoritaria comienza a emerger en los primeros años de la infancia. Esta personalidad se expresa primero en esferas privadas (la familia) y luego se traduce a la esfera pública<sup>43</sup>. En este análisis de temporalidad, la evidencia empírica indica que la dirección de la causalidad iría más bien desde la formación del individuo (lo que sucede en la infancia y la adolescencia) hacia la preferencia por gobiernos autoritarios (lo que sucede en la vida adulta).

Esto no necesariamente quiere decir que los gobernantes autoritarios no ejerzan influencia sobre la formación o reforzamiento de valores antidemocráticos en la ciudadanía. Los estudios sobre psicología de grupos revelan que un líder fuerte puede influir e incluso modificar los valores e ideas de los individuos con respecto a otros individuos tanto dentro como fuera del grupo<sup>44</sup>. A nivel político, este fenómeno se torna evidente en el cambio de los niveles de tolerancia de la población durante la Alemania nazi de Hitler, o en la Italia fascista de Mussolini. Asimismo, como ya se ha descrito, existen otros factores que contribuyen a la formación de la personalidad autoritaria, como el sexo del individuo y la percepción de la seguridad. En este artículo, sin embargo, confirmamos nuestra hipótesis de que los valores autoritarios no solamente se transfieren de generación en generación a través del tipo de educación impartida en el hogar, sino que también, una vez que los individuos son formados en contextos de educación de mano dura en la familia, estos prefieren regímenes autoritarios en lugar de democráticos.

Es preciso tomar en cuenta de que este es un estudio de un solo país en un punto en el tiempo sobre las actitudes de los individuos hacia los gobiernos autoritarios. Es así como, los resultados que se presentan en este trabajo aplican para el caso de Ecuador del 2014, según los resultados de la ronda del Barómetro de las Américas. Para poder derivar conclusiones que se puedan aplicar a otros casos, y con un mayor espectro temporal es necesario que futuros estudios se enfoquen en verificar

---

<sup>43</sup> Michal Reifen Tagar et al., "Heralding the Authoritarian? Orientation toward Authority in Early Childhood," *Psychological Science* Vol. 25, no. 4 (2014): págs. 883-92.

<sup>44</sup> Bernard M Bass and Ruth Bass, *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications* (Simon and Schuster, 2009) págs. 1-3273.

la teoría presentada en otros países a través del espacio y del tiempo. Esto permitirá evaluar la capacidad de que los argumentos sobre la influencia del castigo físico en las actitudes autoritarias puedan ser aplicados en otros contextos.

## Conclusiones

Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para los académicos que han buscado explicaciones sobre la persistencia de diferentes formas de autoritarismo en el Ecuador. A partir de este trabajo, es posible afirmar que las preferencias de los ecuatorianos por los gobiernos autoritarios o democráticos están estrechamente conectadas al tipo de educación que se imparte dentro de la familia. Por lo tanto, hay al menos 3 hallazgos importantes en este estudio:

- 1) Las personas que afirman haber recibido castigos físicos por parte de sus padres cuando eran niños son más propensos a repetir estas medidas autoritarias con sus hijos para educarlos.
- 2) Aquellos individuos que aprueban el uso del castigo físico para educar a los hijos son más propensos a delegar la toma de decisiones a gobiernos autoritarios por sobre los democráticos.
- 3) Estos resultados se mantienen aun controlando por diversos factores teóricos y demográficos de interés.

De acuerdo con la evidencia, se puede concluir que es necesario analizar el tipo de educación que se imparte dentro de las familias para comprender la formación de los valores autoritarios de los ciudadanos. Después de todo, la educación en el hogar parece ser un factor crucial en el desarrollo de las preferencias de los individuos por la democracia o el autoritarismo durante su vida adulta.

Adicionalmente, este estudio muestra que las explicaciones que han sido ampliamente utilizadas por otros autores, como el nivel de educación, las percepciones sobre el desempeño del gobierno de turno, y los niveles de ingreso encuentran poco apoyo empírico en Ecuador. El hecho de que estas variables no ejerzan un efecto estadísticamente significativo, en las preferencias de los ecuatorianos por los gobernantes autoritarios, permite afirmar que son explicaciones son poco relevantes a la hora de advertir la persistencia del autoritarismo en el país.

En un estudio distintito, pero relacionado a la investigación sobre autoritarismo en Ecuador, se llevaron a cabo test cualitativos de 'apercepción' con niños. Los test de apercepción consisten en mostrarles imágenes a los individuos, para que ellos formulen una historia a partir de lo que entienden por el dibujo. Uno de los hallazgos más importantes de aquel estudio fue la inferencia que sugiere que, en cierto punto del proceso de educación con mano dura dentro del hogar, los niños empiezan a interiorizar al autoritarismo como un valor 'deseable' ya que lo perciben como un comportamiento normal de los padres el cual debe ser emulado. En ese estudio también se encuentra que los niños criados en hogares autoritarios trasladan estos valores y preferencias en otros aspectos de la vida diaria. En consecuencia, existe también evidencia cualitativa de test psicológicos que muestran que los niños también preferirán a gobiernos autoritarios como lo hicieron sus padres, convirtiendo este fenómeno en un ciclo persistente de formación autoritaria<sup>45</sup>.

¿Se puede romper el ciclo? O, por el contrario, ¿existe una condena marcada para que un porcentaje de la población 'normalice' el autoritarismo como un valor? Afortunadamente, el comportamiento humano no es determinístico como se ha explicado a lo largo de este estudio, por lo que existen posibilidades reales de salir del círculo. Una formulación de política pública obvia podría incluir el endurecimiento de la penalización judicial al maltrato físico a los niños por parte de los adultos. Sin embargo, sería preciso también acompañar las medidas prohibicionistas con políticas que impulsen el comportamiento positivo, como el fomento de la curiosidad y la reflexión por encima de la obediencia como valores en la educación formal en escuelas y colegios de niños y jóvenes. De lo contrario, la posibilidad del retorno a la autocracia seguirá latente, en al menos una parte importante de la población del país.

---

<sup>45</sup> Paula Armendáriz Miranda, "If I Beat You Is Because I Love You Authoritarian Education in Ecuadorian Families and Its Incidence on Preferences for Authoritarian Rulers" (Universidad San Francisco de Quito, 2013), págs. 1-139.

	Observaciones	Promedio	Desv. Estándar	Min	Max
Autocracia vs democracia	1348	.178	.383	0	1
Castigo físico	1468	.303	.46	0	1
Receptor de castigo físico en la niñez	1473	.64	.48	0	1
Confianza interpersonal	1478	.606	.292	0	1
Aprobación presidente	1483	.716	.215	0	1
Economía nacional	1474	.596	.372	0	1
Corrupción	1424	.644	.268	0	1
Percepción seguridad	1484	.591	.265	0	1
Índice de posesión de bienes en el hogar	1443	.543	.362	0	1
Años de educación	1477	.593	.213	0	1
Sexo	1489	.504	.5	0	1
Zona de residencia: Urbana/Rural	1489	.348	.476	0	1
Edad	1487	39.41	14.847	16	95

## **La incidencia del sistema de transparencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la investigación judicial de casos de corrupción en el centro del Ecuador: estudio comparado de las provincias de Tungurahua y Chimborazo**

*The impact of the Council of Citizen Participation & Social Control's transparency system in the prosecution of corruption cases in the center of Ecuador: a comparative study of the provinces of Tungurahua and Chimborazo*

**Mathías E. Valdez Duffau\***

**Esther Gossman Figueroa\*\***

**Resumen:** La corrupción es un problema social de larga data, y que en la actualidad tiene una trascendencia por casos de gran envergadura por los que están siendo sometidos altos funcionarios de los países de la región. Para este menester, el Ecuador cuenta, desde el año 2008, con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), un poder público que, entre sus funciones, se encarga de las políticas de transparencia gubernamental. Con base en un estudio estadístico de casos y entrevistas con los actores relevantes en la materia, la presente investigación pretende determinar la incidencia que tiene el sistema de transparencia del CPCCS en la judicialización de casos de corrupción dados en las provincias de

\* Ph.D. en International Public Policy por la Universidad de Osaka, en Japón, se desempeña en la actualidad como Investigador de la Dirección de Investigación y Desarrollo (DIDE) y Docente de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato. Este artículo de investigación es un producto de la labor del Grupo de Investigación en "Derecho, Políticas, Públicas y Desarrollo Humano" de la misma afiliación. me.valdez@uta.edu.ec

\*\* Investigadora de la Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato. gossmannesther@gmail.com

\*\*\* Fecha de recepción: febrero 2019 / Fecha de aceptación: julio 2019.



Tungurahua y Chimborazo en el periodo 2015-2017. Como resultado se evidencia, en ambas provincias, un número proporcionalmente similar de baja incidencia de casos en el combate a la corrupción por parte del CPCCS..

**Palabras Clave:** Corrupción, Consejo de Participación Ciudadana, Transparencia, Control social

### **Abstract**

Corruption is a long-standing social problem and currently has significance for large-scale cases that are being subjected to high officials of the countries in the region. In this need, Ecuador has, since 2008, with the Council for Citizen Participation and Social Control (CPCCS), a public power that, among its functions, is responsible for the policies of government transparency. Based on a statistical case study and interviews with the relevant actors in the matter, the present investigation aims to determine the impact that the transparency system of the CPCCS has on the prosecution of corruption cases in the provinces of Tungurahua and Chimborazo in the 2015-2017 period. As a result, it was found that in both provinces the role of the CPCCS produces a similar number of low incidences related with cases in the fight against corruption.

**Keywords:** Corruption, Council of Citizen Participation and Social Control, Transparency, Social control.

## Introducción

### El problema de la corrupción en el Ecuador

La corrupción es un problema real y palpable en América Latina. En la actualidad, varios mandatarios que están en juicio por hechos de corrupción durante sus mandatos. No obstante, las tasas de crecimiento constante de la región y los escándalos de corrupción erosionan la credibilidad de los gobiernos y la sustentabilidad de las economías.

<sup>1</sup>A su vez, la presencia de hechos de corrupción se evidencia en diferentes sectores de la economía, es decir, desde la extracción de recursos naturales (minero, petrolero, forestal), como en la producción primaria (agrícola, ganadero y pesquero). En este sentido, de 427 casos analizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre sobornos en negocios internacionales, aquellos relacionados a la extracción de recursos naturales, se ubicaron en el tope con una participación del 19%, seguido por la construcción con un 15%, que, por lo demás, con frecuencia están íntimamente vinculados.<sup>2</sup>

El Ecuador es un país históricamente caracterizado por la inestabilidad social, económica y política, donde la corrupción ha sido un denominador común de la clase política.<sup>3</sup> Ahora bien, según la OCDE, los porcentajes de corrupción en el sector público en Ecuador han aumentado: en el 2005 existía un índice de 25%, el que bajó en el 2008 a 20%, índice que volvió a subir en 2014 llegando a ser un 33%.<sup>4</sup> Según este informe, el nivel de corrupción habría aumentado en el periodo de la presidencia del exmandatario Rafael Correa.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Gerardo Villafranco, "América Latina resiente (más) el problema de la corrupción", *Revista Forbes*, (2016), págs. 1-3, <https://www.forbes.com.mx/america-latina-resiente-mas-problema-la-corrupcion/>

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "La magnitud del cohecho internacional al descubierto por el nuevo informe de la OCDE", (2014), pág. 1, <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-magnitud-del-cohecho-internacional-al-descubierto-por-el-nuevo-informe-de-la-ocde.htm>

<sup>3</sup> Pedro Páez, "El Sistema Nacional de Integridad y el Análisis de Perfiles: La Realidad Ecuatoriana", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad, Transparency International*, Número 4, mayo-agosto 2018, pág. 2, <https://revistainternacionaltransparencia.org/numero-4-2/>

<sup>4</sup> OCDE, *op. cit.*, pág. 1

<sup>5</sup> Pedro Páez, *op. cit.*, pág. 6

## **Evolución del sistema anticorrupción en el Ecuador**

La lucha de la corrupción, por medio de la participación y control social, dentro de la estructura del Estado, se inició a mediados de los años noventa, cuando las protestas sociales estaban en plena efervescencia y las organizaciones y movimientos sociales denunciaban el neoliberalismo y la corrupción a viva voz. Como consecuencia de este proceso social de protesta contra la corrupción, y hacia 1997 se produjo el derrocamiento del mandatario Bucaram, lo que sirvió también como un precedente para profundizar el impacto de las protestas en reclamo de políticas para el combate contra la corrupción. Prueba de ello fue la conformación en ese mismo año de la Comisión Anticorrupción, entidad que pudiera canalizar las demandas de la sociedad civil hacia los poderes del Estado, fortalecer su participación y hacer frente a los actos de corrupción.

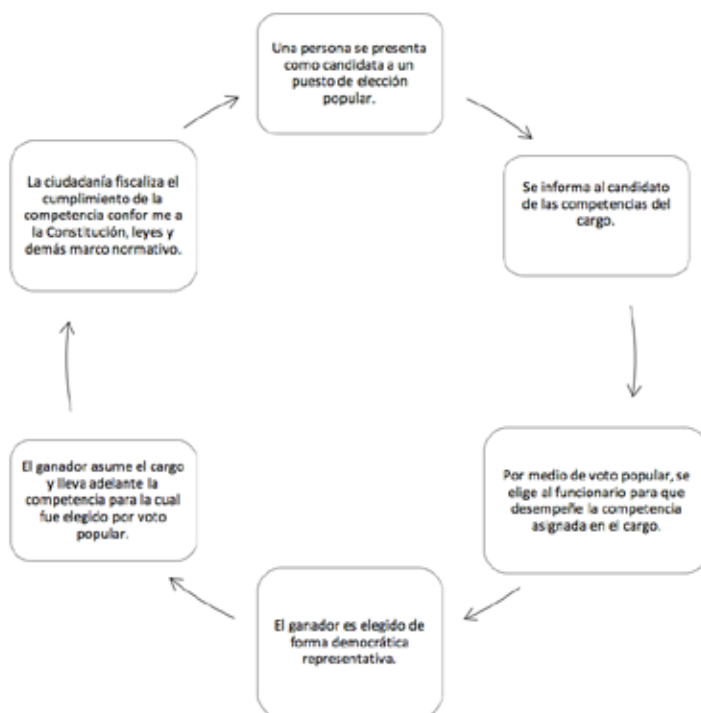
Sobre esa base, la Asamblea Nacional Constituyente institucionalizó, en 1998, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). El organismo de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, se creó para representar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Fue un logro mayúsculo en cuanto se produjo el primer intento de control social institucionalizado financiado por el Estado, y dotándolo de autonomía. Si bien existían otras instituciones con funciones similares, como la Defensoría del Pueblo, estas no estaban conformadas por representantes de la ciudadanía. De esta forma, la CCCC funcionaba de otra manera. Su modelo institucional era más parecido al Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución de 1978, que fue formado por representantes de gremios sindicales y empresariales.<sup>6</sup>

El proceso de elaborar la nueva Constitución de 2008 fue en sí mismo un ejercicio de consulta y participación nunca visto previamente en el país. De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la lucha contra la corrupción se institucionaliza por medio de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En este sentido, Villagómez concluye que el CPCCS no es un poder independiente y autónomo de los demás poderes del Estado, y que, por lo tanto, no va acorde en relación con sus deberes, atribuciones y a la lucha contra la corrupción, es decir, que no logra cumplir con la finalidad para la cual fue originariamente postulado.<sup>7</sup> De este modo, se van conformando las diversas tapas que desarrollan democracia directa (Figura 1).

<sup>6</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), "Comisión de Control Cívico de la Corrupción – Ecuador", Recuperado de <http://www.comminit.com/content/comisi%C3%B3n-de-control-c%C3%ADvico-de-la-corrupci%C3%B3n-ecuador>

<sup>7</sup> Paola Villagómez, *El Consejo de Participación Ciudadana y el Control Social* (Quito, 2016) Tesis de Grado, págs. 36-37. Recuperado de: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/6965/1/UDLA-EC-TAB-2016-113.pdf>

**Figura 1.** Etapas en la que se presentan la democracia directa



## La labor del CPCCS

Con respecto a las políticas públicas emprendidas por el Estado para combatir la corrupción, Castro destaca la importancia de analizarlo desde el modelo multidimensional de entender y comprender la democracia participativa.<sup>8</sup> El diseño institucional y normativo de la democracia participativa otorga distintos mecanismos y herramientas, conforme la legislación vigente, todo lo que se enlaza con tres aspectos fundamentales:

- construcción del poder ciudadano;
- derechos de participación y control social; y,
- complementariedad y mejoramiento de la democracia representativa.

<sup>8</sup> José Luis Castro, "La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador. Ius Humani", *Revista de Derecho*, Vol. 4, (2015), pág. 299-330, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243316550009>

Estos aspectos son fundamentales para el desarrollo de políticas públicas de articulación de los mecanismos de participación ciudadana y control social. Dichos mecanismos se desarrollan tanto a nivel nacional, como de forma desconcentrada y descentralizada, por lo que, en teoría, todas las provincias deberían arrojar evidencias de los avances en la materia. Por su parte, el CPCCS tiene el deber de fomentar la participación de los ciudadanos en los distintos tipos de gobierno y promover el control social por parte de estos.<sup>9</sup> La administración se basa en la desconcentración en un gobierno unitario, es decir, las políticas públicas que se utilizan son las mismas a nivel nacional, o sea, que las mismas políticas y mecanismos deberían ser aplicados, descentralizadamente, en todas las provincias del país, siendo los delegados de cada provincia aquellos encargados de plantearse metas con base en sus realidades.

El consejo de participación ciudadana, en su informe final de rendición de cuentas del 2014, delimita las articulaciones de políticas públicas que utiliza para cumplir con lo establecido en el objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.<sup>10</sup> Este plan se ejecuta mediante dos secretarías: la técnica de participación ciudadana y control social, y la secretaría de transparencia y lucha contra la corrupción. Mediante estas secretarías se crea un Plan operativo anual (POA) para evaluar el cumplimiento de las metas planteadas. No obstante, según el mandatario Lenin Moreno, el CPCCS no habría cumplido con su labor ya que, en la actualidad, están tomando estado público ciertos hechos de corrupción presumiblemente cometidos en la anterior administración, los cuales no habrían sido detectados por las funciones del propio CPCCS. Ello se origina aún a pesar del presupuesto con el que cuenta el CPCCS (tabla 1).

**Tabla 1.** Presupuesto anual del CPCCS

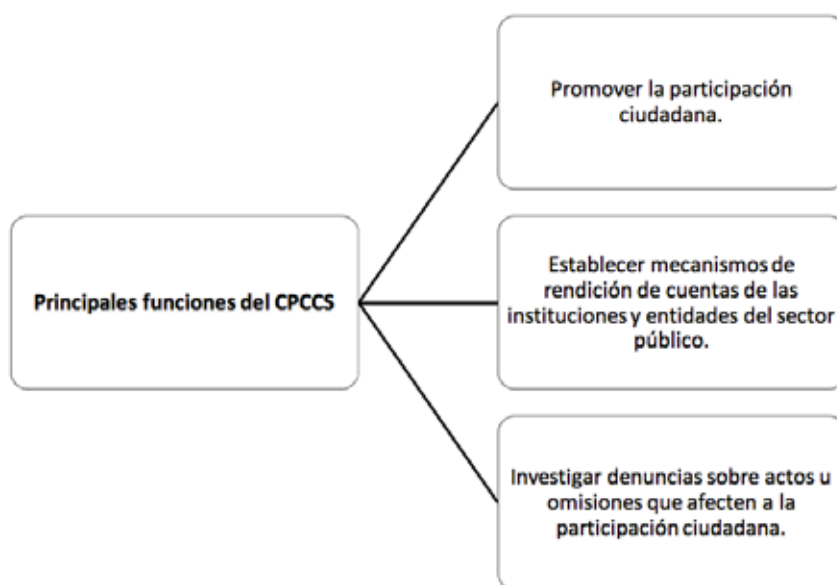
<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>
2015	17 525 091,00
2016	16 658 098,00
2017	16 879 094,00.

<sup>9</sup> Iván Altamirano, 2017, Delegado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (entrevista)

<sup>10</sup> Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017, "Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular", <http://www.buenvivir.gob.ec/objetivo1>

Asimismo, el papel del CPCCS es socializar y capacitar a los ciudadanos en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, a la vez de receptor de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. Cuando reciben una denuncia, deben efectuarse las actuaciones preliminares para luego elevar lo actuado a la Contraloría General del Estado (CGE), y a la Fiscalía General del Estado (FGE) para que se prosiga con el trámite tanto en el ámbito administrativo como judicial. En otras palabras, el sistema de transparencia se nutre primero de la información que los ciudadanos denuncian, para luego de la labor de análisis y obtención de pruebas preliminares, el CPCCS debe, en caso de haberse detectado con el grado de presunción debida la posible comisión de hechos de corrupción, poner los hechos en conocimiento de las instancias pertinentes.

**Figura 2.** Funciones del CPCCS



## Metodología

La presente investigación tiene en miras el poder responder al siguiente interrogante de investigación: ¿de qué modo incide el sistema de transparencia del CPCCS, en la judicialización de casos de corrupción en la provincia de Tungurahua, en comparación con la provincia de Chimborazo, en el periodo 2015-2017?

En una primera parte se realizó un trabajo de investigación de escritorio, en la que se recopiló información teórica a través de publicaciones especializadas. Enseguida se seleccionaron las unidades de investigación para desarrollar la investigación de campo: CPCCS de Tungurahua y Chimborazo, Fiscalía General del Estado de la provincia de Tungurahua y Chimborazo, Gobernación de Tungurahua y Chimborazo, Organizaciones no gubernamentales de participación ciudadana de las dos provincias. En dichas unidades de investigación se recopiló tanto información y datos estadísticos, como se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con base en un cuestionario predeterminado tendiente a responder el interrogante de investigación.

## Desarrollo

### **Denuncias receptadas por el CPCCS y la Fiscalía General del Estado de Tungurahua y de Chimborazo**

Sobre la cantidad de denuncias receptadas en la provincia de Tungurahua, durante el periodo 2015-2017, fue de 11 total, de las cuales 8 fueron aceptadas en Quito, las mismas que versaban por los siguientes delitos: 1 por cohecho, 3 por concusión y 4 por peculado, y por ello enviadas a la Fiscalía.<sup>11</sup> Por su parte, en la provincia de Chimborazo contó con un número de 9 denuncias receptadas en el periodo 2015-2017, de las cuales 5 fueron aceptadas en Quito, las mismas que fueron remitidas a la Fiscalía General del Estado, 1 por cohecho y 4 por peculado.<sup>12</sup>

**Tabla 2.** Número de denuncias aceptadas y rechazadas, por el CPCCS de Chimborazo en el período 2015-2017

<b>Chimborazo</b>		
<b>Año</b>	<b>Aceptadas</b>	<b>Rechazadas</b>
2015	0	1
2016	3	2
2017	2	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

<sup>11</sup> Segundo Mosquera, (2017) Técnico en Derecho del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Tungurahua (entrevista).

<sup>12</sup> María Aguirre, (2018) Técnico en Derecho del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Chimborazo. (entrevista).

**Tabla 3.** Número de denuncias aceptadas y rechazadas, por el CPCCS de Tungurahua en el período 2015-2017

<b>Tungurahua</b>		
<b>Año</b>	<b>Aceptadas</b>	<b>Rechazadas</b>
2015	1	0
2016	4	2
2017	3	0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

Por su parte, en el mismo período 2015-2017, la Fiscalía de Chimborazo recibió un total de 100 denuncias sobre corrupción. De estas, 10 fueron por delitos de cohecho, 13 de concusión, y 77 de peculado (ver tabla 4).<sup>13</sup> Para el entrevistado Velasco, el público en general denuncia ante la Fiscalía y no ante el CPCCS dado que socialmente se entiende que es el único organismo para ello además de guardar un alto prestigio social. Por otro lado, el Fiscal de Tungurahua expresó que el número de denuncias en esta provincia es de 21 por cohecho, 24 por concusión y 78 por peculado (ver tabla 5).<sup>14</sup>

**Tabla 4.** Número de denuncias receptadas en la Fiscalía Provincial de Chimborazo por los delitos de cohecho, concusión y peculado en el período 2015-2017

<b>Delitos</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Cohecho</b>	6	4	11
<b>Concusión</b>	3	8	13
<b>Peculado</b>	22	33	23
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>45</b>	<b>47</b>

Fuente: Elaborado por los autores

Basándonos en los datos, surge que el número de denuncias recibidas por la Fiscalía General de ambas provincias es considerablemente superior al que receptan las delegaciones del CPCCS de las mismas provincias y para el mismo periodo. Ello se debe, según lo manifiesta Hidalgo, a que la ciudadanía no conoce la labor que desempeña el CPCCS. Por

<sup>13</sup> Sandra Velasco, (2018) Fiscal Provincial de Chimborazo. (entrevista).

<sup>14</sup> Galo Romero, (2018) Fiscal Provincial de Tungurahua. (entrevista).



otra parte, existe una percepción distorsionada del CPCCS, dado que, desde la ciudadanía, se entiende que sus miembros son designados por decisión política, y no por méritos y oposición como en realidad sucede.<sup>15</sup> Ello provoca que el nivel de confianza de la ciudadanía en el CPCCS es inferior al depositado en las fiscalías<sup>16</sup>, lo que se traduce en la ciudadanía no denuncie en el CPCCS, y al no haber denuncias, no se cumple cumplir con la función de transparencia y control por dicho organismo.

## Limitantes al sistema de transparencia del CPCCS

Ahora bien, es menester ahondar en aquellos limitantes que destacan los propios operadores del sistema. En este sentido, Altamirano pone de manifiesto la cuestión de los recursos, indicando que, en muchas provincias como Napo, no se cuenta con los recursos necesarios, tanto humanos como presupuestarios, para cumplir con sus labores y funciones. Sucede que en provincias pequeñas no se cuenta con la labor de técnicos en todas las áreas, algo que no se ocurre en las provincias más pobladas.<sup>17</sup> A ello se le suma la limitante en los recursos financieros, lo cual impide una correcta difusión y socialización de la labor del CPCCS en los diversos cantones y parroquias de las provincias<sup>18</sup>, dando como resultado que los ciudadanos no conozcan la labor que realiza el CPCCS y al no conocerla no accedan a sus servicios.<sup>19</sup>

En otro sentido, los testimonios de Mosquera, Silva y Aguirre fueron uniformes al expresar que si bien el CPCCS es una entidad que trabaja de forma descentralizada, siendo que el trabajo en las delegaciones provinciales se reduce a la recepción de las denuncias y recabar elementos de prueba para aquellas denuncias que sí son aceptadas. Sin embargo, la decisión administrativa de dar trámite a una denuncia se realiza en la ciudad de Quito.<sup>20</sup> Ello podría explicar, en parte, el bajo número de denuncias recibidas y aún más bajo de las aceptadas para trámite. Vale destacar que, además, el papel desarrollado por el CPCCS es de por sí limitado, puesto que su labor, en la práctica, se ve reducida a analizar preliminarmente la procedencia o no de la denuncia, dejando la inves-

<sup>15</sup> Ruth Hidalgo, (2018) Participación Ciudadana Organización no Gubernamental. (Entrevista).

<sup>16</sup> Galo Romero, (2018) Fiscal Provincial de Tungurahua. (Entrevista).

<sup>17</sup> Silva, *op. cit.*, 2017

<sup>18</sup> "Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas", *El Universo*, 3 de septiembre, 2017. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/03/nota/6361702/diez-anos-consejo-participacion-bajo-criticas>

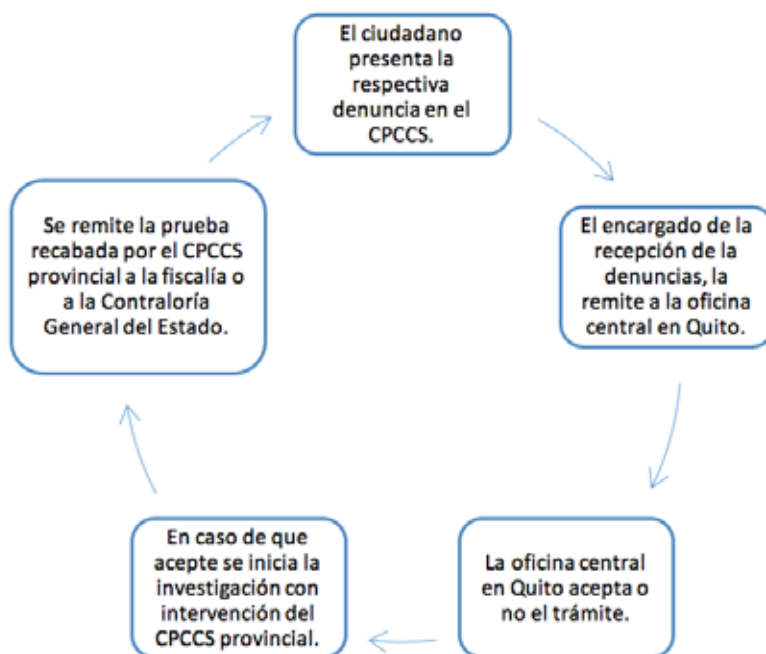
<sup>19</sup> Altamirano, *op. cit.*, 2017

<sup>20</sup> Mosquera, Silva y Aguirre, *op. cit.*, 2017

investigación de fondo en manos de la Fiscalía y de la Contraloría General del Estado. En otras palabras y en la *praxis*, el CPCCS sería un simple acompañante.<sup>21</sup>

Desde la óptica judicial, concuerdan los fiscales Velasco y Romero, el rol del CPCCS es fundamental para agilizar la etapa de instrucción de la investigación. Ello se debe a que gracias a la labor de dicho organismo, y no obstante los contados casos que han investigado con intervención previa del CPCCS, cuando las actuaciones llegan a la Fiscalía se contaba ya con una investigación previa administrativa y, de ese modo, la instrucción fiscal fue más ágil y rápida. El trabajo que realiza el CPCCS (figura 3) coadyuva a trazar el mejor rumbo de la investigación.<sup>22</sup>

**Figura 3.** Proceso de intervención del CPCCS en la judicialización de la corrupción



<sup>21</sup> Mosquera, *op. cit.*, 2017

<sup>22</sup> Velasco y Romero, *op. cit.*, 2018.

Para el constitucionalista Quintanilla, el CPCCS es creado a partir de la Constitución del 2008 como un órgano de control perteneciente a la función de Transparencia y Control Social, pero sin que se le otorgasen facultades coercitivas, sino más bien enfocado básicamente a acciones de socialización para con la ciudadanía sobre sus derechos de participación y de control. En la opinión del jurista, la carencia de la facultad coercitiva limita significativamente la capacidad de acción del organismo.<sup>23</sup>

Para la asambleísta Reyes, la existencia de este organismo tal cual lo plantea la Constitución del 2008 es correcta, sino que el problema radica en la práctica, puesto que la labor operativa de las delegaciones provinciales se encuentra acotada por el nivel de algunas decisiones que solo se toman por los superiores jerárquicos en Quito, incidiendo ello negativamente en la capacidad del organismo para ejecutar sus competencias descentralizadamente.<sup>24</sup>

Por su parte, líderes sociales han manifestado que el sistema de transparencia es efectivo, el problema es que no llega a la ciudadanía, porque un sinnúmero de ciudadanos desconocen sobre este sistema de transparencia del CPCCS. Consecuentemente, cuando quieren iniciar un proceso por corrupción, la ciudadanía lo hace directamente ante la Fiscalía. Para el caso que las denuncias fueran enviadas primero al CPCCS, ello habría de evitar cualquier tipo de represalia por parte de las autoridades denunciadas.<sup>25</sup> Esta situación obedece a que las denuncias que recepta el CPCCS, son confidenciales. Así como lo expresó Mosquera, ni siquiera el delegado provincial conoce sobre el desarrollo de los procesos, ni quién inicio la denuncia o cómo avanza la investigación; todo esto es en pos de salvaguardar la seguridad del denunciante.<sup>26</sup>

---

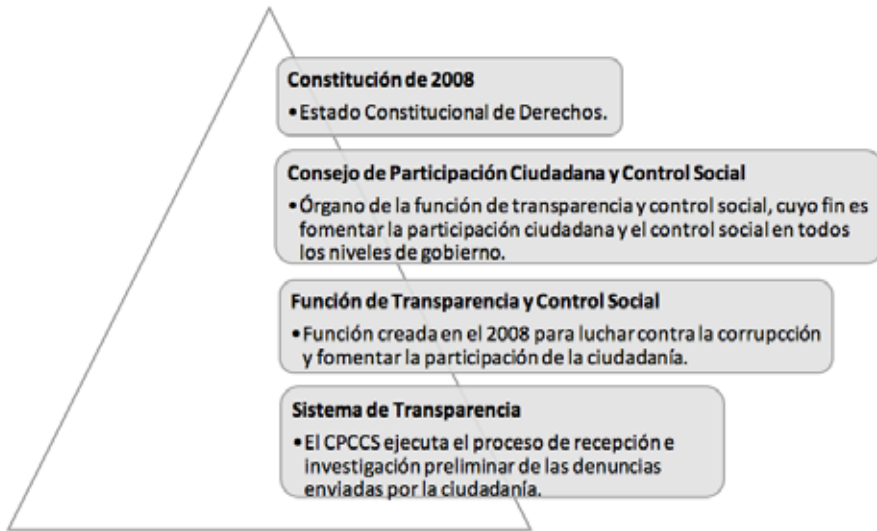
<sup>23</sup> Pedro Quintanilla, (2018) Abogado constitucionalista (entrevista).

<sup>24</sup> Cristina Reyes, (2018) Asambleísta Nacional. (entrevista).

<sup>25</sup> Tres líderes sociales fueron entrevistados en el curso de la investigación, quienes solicitaron que sus nombres permanezcan en reserva.

<sup>26</sup> Mosquera, *op. cit.*, 2017.

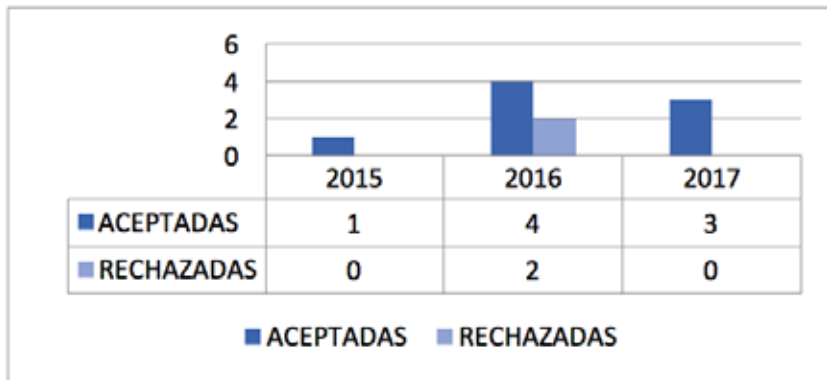
**Figura 4.** El sistema de transparencia como herramienta del Estado para la lucha contra la corrupción



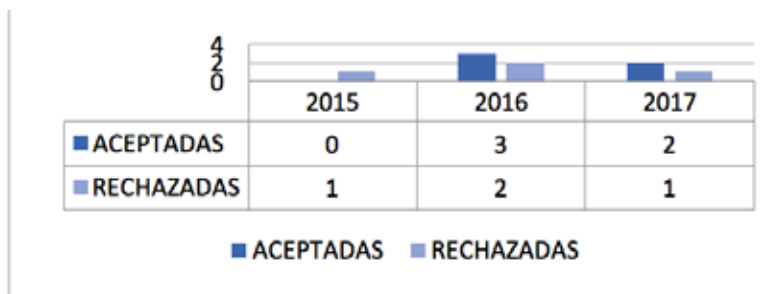
## Análisis

### Recepción de denuncias en los CPCCS en las provincias de Tungurahua y Chimborazo

**Gráfico 1.** Número de denuncias aceptadas y rechazadas por el CPCCS de Tungurahua en el periodo 2015-2017

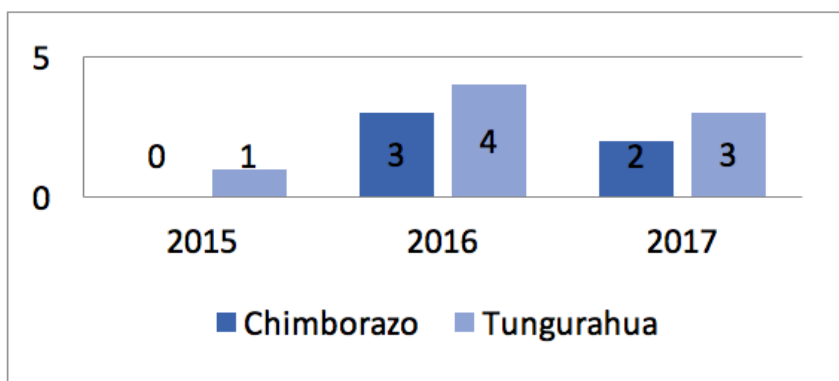


**Gráfico 2.** Número de denuncias aceptadas y rechazadas por el CPCCS de Chimborazo en el periodo 2015-2017



En los gráficos 1 y 2 se puede apreciar la primera fase del sistema de transparencia del CPCCS, es decir, la cantidad de denuncias que fueron receptadas en el periodo 2015-2017. Aquí se aprecia cómo, de las once denuncias recibidas por el CPCCS de Tungurahua, solo nueve fueron aceptadas; en lo que a Chimborazo respecta que hubo una recepción de 9 denuncias, de las cuales únicamente fueron aprobadas 5. Según lo expresado por Aguirre, la aceptación o rechazo por parte de las oficinas centrales, se fundamenta en las bases legales que tenga la denuncia, es decir, en si es o no viable iniciar un proceso a raíz de ella.<sup>27</sup>

**Gráfico 3.** Comparación número de denuncias aceptadas por los CPCCS de Tungurahua y Chimborazo en el periodo 2015-2017



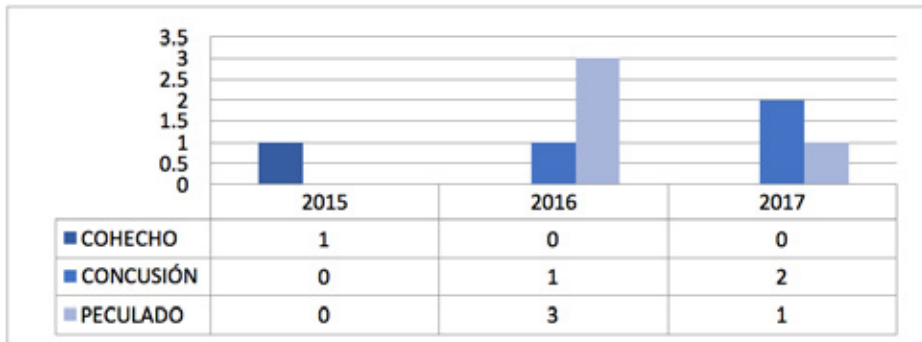
En gráfico 3 se puede evidenciar cómo no existe una gran diferencia en lo que aceptación de denuncias respecta. Esto se debe a que, según lo expresado por Silva, el trámite se realiza de forma centralizada en las oficinas de Quito, y la evaluación de las denuncias, para su respectiva aceptación, hacen el mismo grupo de evaluadores.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Aguirre, *op. cit.*, 2018

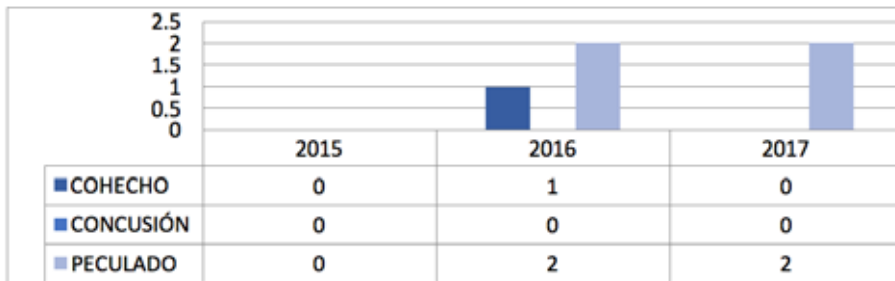
<sup>28</sup> Silva, *op. cit.*, 2017

## Denuncias recibidas e investigadas en el CPCCS en las provincias de Tungurahua y Chimborazo

**Gráfico 4.** Número de denuncias recibidas en el CPCCS de Tungurahua en el período 2015-2017



**Gráfico 5.** Número de denuncias recibidas en el CPCCS de Chimborazo en el periodo 2015-2017



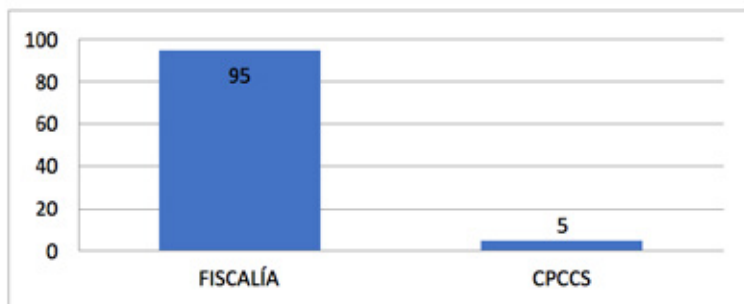
En los gráficos 4 y 5 se puede apreciar cómo existe un número muy bajo de denuncias ingresadas al CPCCS por parte la ciudadanía (en el periodo de tres años). La mayor cantidad de denuncias se da en el año 2016. Tungurahua presenta cuatro denuncias en lo que va de 2018 y Chimborazo tres.

El incremento del número de denuncias, en este año, se debe a que según lo expresado por Mosquera, se implementó un programa de socialización a nivel nacional. Dentro de este programa se trabajó con la ciudadanía por medio de los distintos líderes sociales para dar a conocer los delitos de corrupción, y que las personas aprendan a identificarlos, para posteriormente interponer una denuncia ante el CPCCS.<sup>29, 30</sup>

Debido a que los técnicos del consejo debían ocuparse de otras actividades, y al no contar con personal ni presupuesto suficiente, este programa de socialización no continuó. Ahora bien, como lo manifiesta Mosquera, teniendo claro el número de denuncias receptadas en los diferentes delitos de cohecho, concusión y peculado éstas se investigan y son enviadas a los órganos pertinentes correspondientes a la Fiscalía provincial, la mismas que cuenta con el siguiente número de denuncias receptadas.<sup>31</sup>

## Porcentaje de investigaciones por corrupción enviadas a la Fiscalía de Chimborazo y Tungurahua por los CPCCS de sus respectivas provincias

**Gráfico 6.** Número total de denuncias de corrupción receptadas por la Fiscalía provincial de Chimborazo enviado por el CPCCS de Chimborazo en el periodo 2015-2017

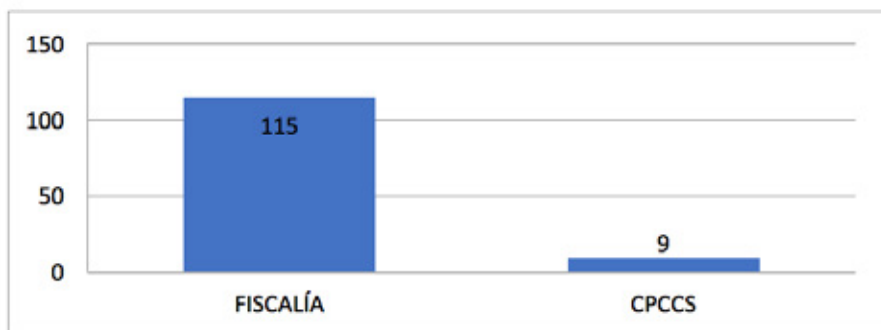


<sup>29</sup> Información provista hasta el mes de febrero de 2018

<sup>30</sup> Mosquera, *op. cit.*, 2017

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 2017

**Gráfico 7.** Número total de denuncias de corrupción receptadas por la Fiscalía provincial de Tungurahua enviado por el CPCCS de Tungurahua en el periodo 2015-2017



En la tercera etapa se puede apreciar cómo el número de denuncias investigadas por el CPCCS de las provincias de Tungurahua es muy bajo, en comparación al total que se recibió en este periodo de tres años. Para ser exactos, del 100% de las denuncias receptadas en la Fiscalía de Chimborazo, solo el 5% fueron enviadas por el CPCCS de Chimborazo, y en Tungurahua un porcentaje similar ya que, del 100% de las denuncias receptadas por la Fiscalía de Tungurahua, en lo que a delitos de corrupción respecta, solo el 7% fueron enviadas por el CPCCS de Tungurahua.

## **Estado actual de las denuncias enviadas por el CPCCS a las Fiscalías por casos de cohecho, concusión y peculado**

- Sobre casos de cohecho en la provincia de Chimborazo

**Gráfico 8.** Situación actual de las denuncias receptadas por cohecho en la Fiscalía de Chimborazo en el periodo 2015-2017





Aquí se puede analizar que la mayor parte de las denuncias por cohecho se encuentran en fase de investigación previa o en archivo, lo que quiere decir que en 3 años no se ha dado ni una sola sentencia en lo que al delito de cohecho respecta.

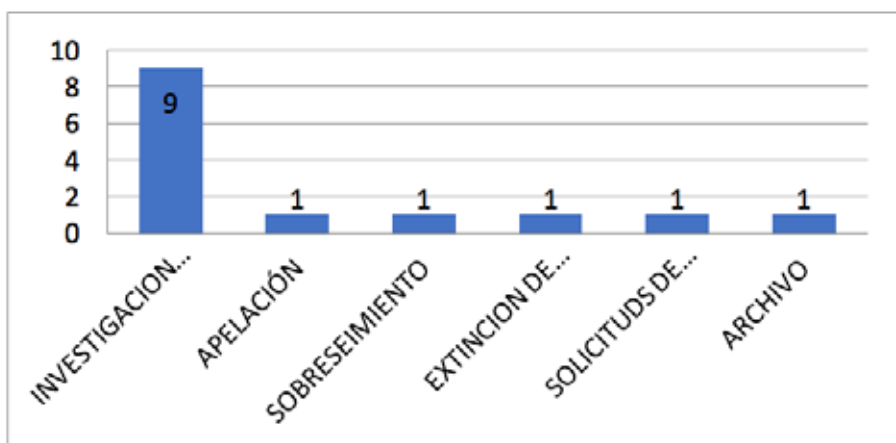
**Gráfico 9.** Porcentaje de la situación actual de las denuncias cohecho enviadas a la Fiscalía por parte de CPCCS



- Sobre casos de concusión en la provincia de Chimborazo

Teniendo claro esto, hay que destacar que, dentro de este porcentaje, se encuentra la denuncia enviada por el CPCCS, en el 2016, la misma que se encuentra en fase de investigación previa; es decir, está en ese 45% que aún se está investigando y representa el 20% del total de las denuncias de cohecho que están en fase de investigación previa.

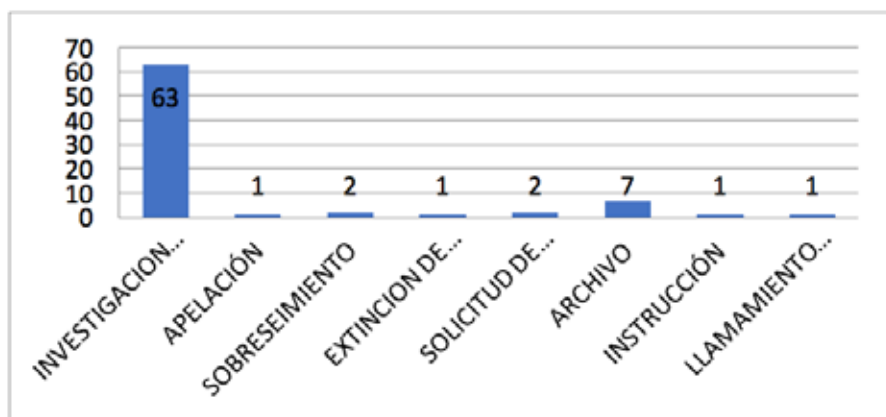
**Gráfico 10.** Situación actual de las denuncias receptadas por concusión en la Fiscalía de Chimborazo en el periodo 2015-2017



De igual manera, en el periodo 2015-2017 existe 0% de denuncias re-  
ceptadas por concusión que tengan por situación actual una sentencia  
ejecutoriada. La mayor cantidad se encuentra en fase de investigación  
previa, las que se resolvieron están en porcentajes parejos de 7% en ar-  
chivo, sobreseimiento, extinción de la pena. Dentro del delito de cohe-  
cho el CPCCS no envió ni una sola denuncia en este período de 3 años.

- Sobre casos de peculado en la provincia de Chimborazo

**Gráfico 11.** Situación actual de las denuncias receptadas por pe-  
culado en la Fiscalía de Chimborazo en el periodo 2015-2017



En el gráfico 11 se puede apreciar que, del mismo modo que, los demás delitos, en lo que a peculado respecta, no existe ninguna sentencia ejecutoriada y la mayoría de los casos. Para ser concretos, el 81% se encuentran en fase de investigación, frente a un 9% que terminó en archivo después de todo el proceso.

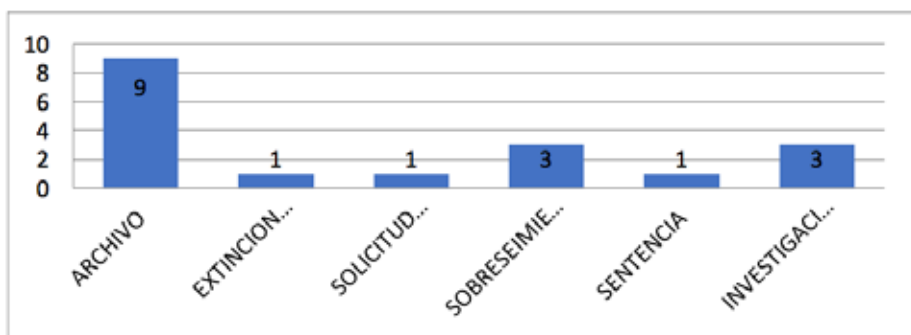
**Gráfico 12.** Porcentaje de la situación actual de las denuncias por peculado enviadas a la Fiscalía por parte de los CPCCS en el periodo 2015-2017



- Sobre casos de cohecho en la provincia de Tungurahua

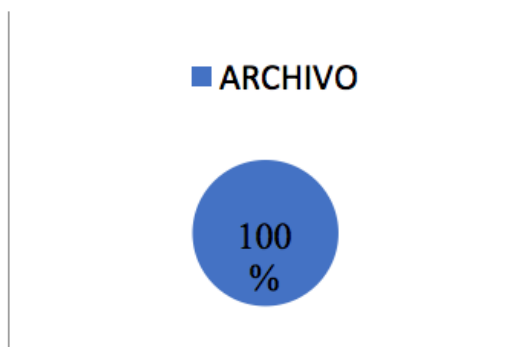
De las 4 denuncias enviadas por el CPCCS, el 100% se encuentran aún en fase de investigación previa, éstas fueron enviadas 2 en el año 2016 y 2 en el 2017. Estas 4 denuncias equivalen al 6% del total de las denuncias del 100% que se encuentra en fase investigación previa.

**Gráfico 13.** Situación actual de las denuncias receptadas por cohecho en la Fiscalía de Tungurahua en el periodo 2015-2017.



En el gráfico 15 se puede apreciar como en Tungurahua sí existen sentencias por cohecho. En este periodo de 3 años, el 6% de las denuncias que se receptaron terminaron con sentencia ejecutoria, no obstante, el porcentaje más alto, es decir, el 50% terminó en archivo. El otro desenlace es de un 17% en lo que a sobreseimiento respecta, y un 17% que aún se encuentra en fase de investigación previa.

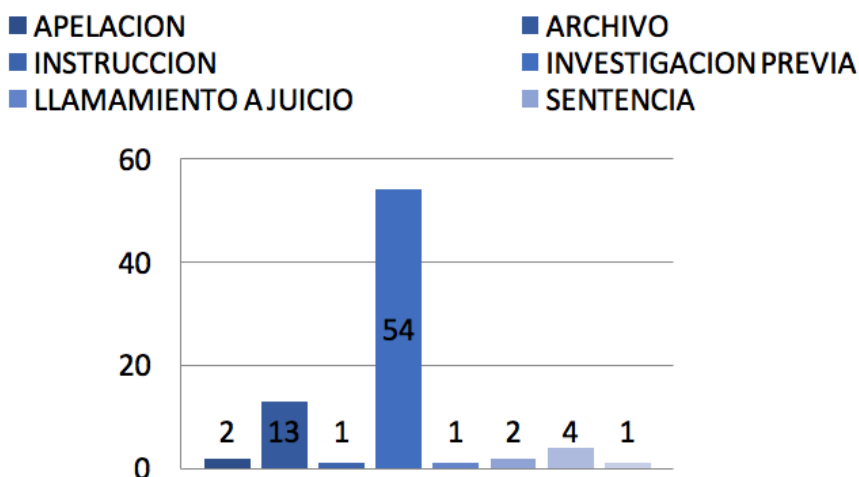
**Gráfico 14.** Porcentaje de la situación actual de las denuncias por cohecho enviadas a la Fiscalía de Tungurahua por parte de CPCCS.



• Sobre casos de peculado en la provincia de Tungurahua

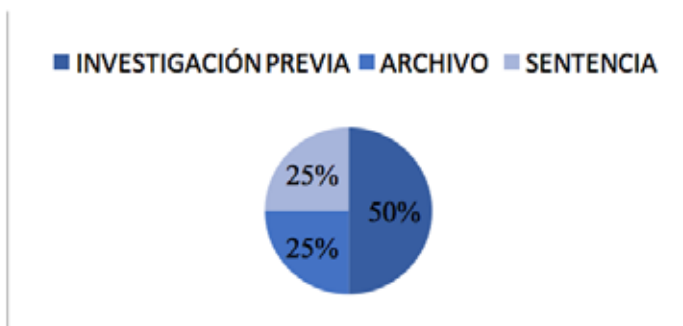
De la única denuncia enviada por el CPCCS, durante el periodo 2015-2017, está aún en fase de investigación previa, es decir, el 100% de las denuncias enviadas a la Fiscalía por cohecho se encuentran en fase de investigación previa.

**Gráfico 15.** Situación actual de las denuncias receptadas por peculado en la Fiscalía de Tungurahua en el periodo 2015-2017.



En el periodo 2015-2017 se puede apreciar que en la provincia de Tungurahua existe un número alto de denuncias, las mismas que en su mayoría aún se encuentran en fase de investigación previa un 50% para ser concretos, pero sí existe desenlace ya que un 3% terminó en sentencia ejecutoria, un 17 % se fue archivo, a un 5% se le dictó sobreseimiento.

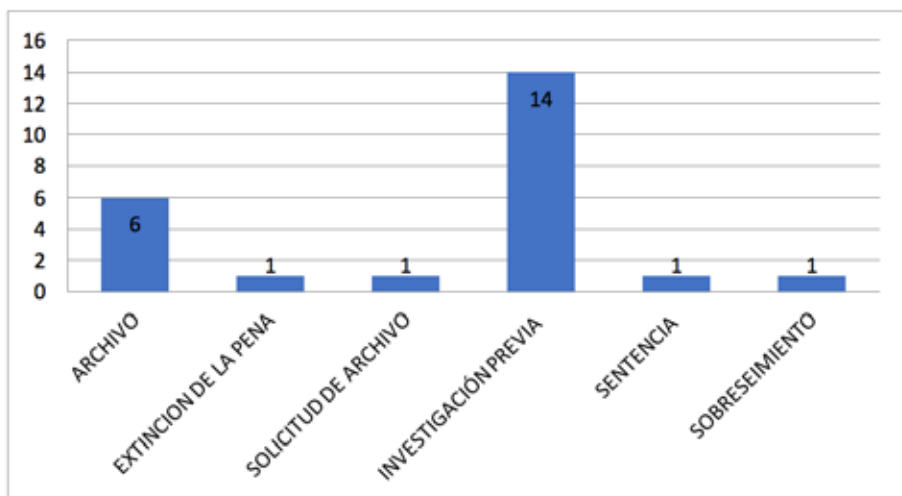
**Gráfico 16.** Porcentaje de la situación actual de las denuncias por peculado enviadas a la Fiscalía por parte del CPCCS



Ahora bien, del 100% de las denuncias enviadas por CPCCS, el 50% tuvo desenlace ya que el 25% acabó con sentencia ejecutoriada, y el 25% en acabó (gráfico 16), frente al 50% que aún se encuentra en fase de investigación previa.

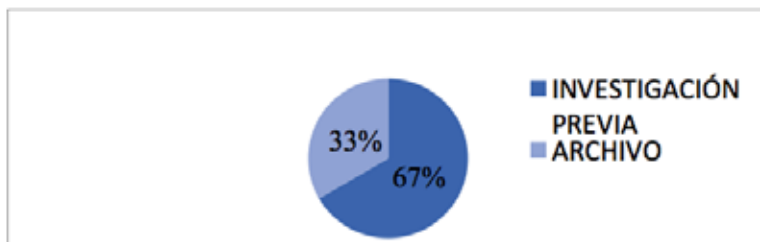
- Sobre casos de concusión en la provincia de Tungurahua

**Gráfico 17.** Situación actual de las denuncias receptadas por concusión en la Fiscalía de Tungurahua en el periodo 2015-2017.



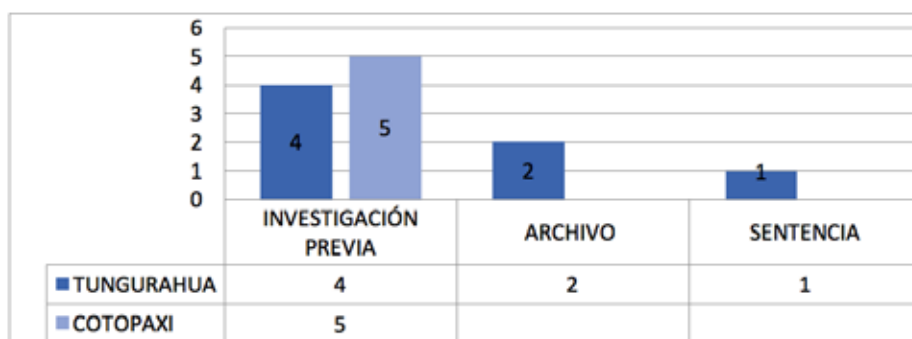
En lo que a concusión respecta, sí existe un porcentaje considerable de sentencias que fueron interpuestas en el periodo 2015-2017 con una resolución concreta. Para ser exacto, el 4 % tiene una sentencia ejecutoriada, el 25% terminó en archivo, en un 4% se dictó sobreseimiento, del 4%, se extinguió la pena y un 59% aún se encuentran en fase de investigación previa (gráfico 17).

**Gráfico 18.** Porcentaje de la situación actual de las denuncias por concusión enviadas a la Fiscalía por parte del CPCCS



Teniendo en cuenta esto, hay que destacar que de las denuncias enviadas por el CPCCS, el 33% tuvo resolución de archivarse frente a un 67% que aún se encuentran en archivo. La última parte del proceso es el estado actual en el que se encuentran las denuncias receptadas por la Fiscalía, por medio tanto del CPCCS, como de la ciudadanía directamente. En los siguientes gráficos se puede observar el estado total de las denuncias receptadas en el periodo 2015-2017, y de forma destacada las enviadas por el CPCCS.

**Gráfico 19.** Comparación estado actual de denuncias enviadas por los CPCCS de las provincias de Tungurahua y Chimborazo enviadas a las Fiscalías de sus provincias en el periodo 2015-2017.



En el gráfico 19 se puede apreciar cómo las denuncias enviadas por el CPCCS de Cotopaxi a la Fiscalía de su jurisdicción, durante los últimos 3 años, no tienen ningún desenlace aún, ya que a pesar de que el CPCCS no envía únicamente la denuncia sino una investigación sólida, esto no ha sido suficiente para que se dé un proceso más rápido.

Esto se debe según lo expresado por Aguirre que la Fiscalía recibe la investigación, pero no la toma en cuenta, más bien inicia una nueva indagación sin tomar en cuenta las sugerencias del Consejo.<sup>32</sup> Por su parte, el CPCCS de Tungurahua tiene mejores resultados, ya que, del total de sus denuncias, el 43% ha tenido algún tipo de resolución, para ser específicos, 14% terminó con sentencia ejecutoriada frente al 29% que se encuentra en archivo y el porcentaje más alto 57% se encuentra en fase de investigación previa.

<sup>32</sup> Aguirre, op. cit., 2018

## **Conclusión**

La actual investigación tiene como objetivo responder a la siguiente pregunta: ¿de qué modo incide el sistema de transparencia del CPCCS, en la judicialización de casos de corrupción en la provincia de Tungurahua, en comparación con la provincia de Chimborazo, en el período 2015-2017?

En la provincia de Chimborazo, del 100% de las denuncias que llegan a la Fiscalía sobre delitos de cohecho, concusión y peculado, únicamente un 5% ingresa por parte del CPCCS. De este 5% de denuncias enviadas por CPCCS de Chimborazo, ninguna tiene resolución, puesto que el 100% de ellas se encuentran en fase de investigación previa, y no tienen resolución.

Por su parte, en la provincia de Tungurahua, del 100% de las denuncias por cohecho, concusión y peculado receptadas por la Fiscalía de Tungurahua, únicamente el 7% fueron enviadas por el CPCCS. De estas, el 43% tuvo resolución, un 14% terminó con sentencia ejecutoriada y un 29% en archivo, pero aún el 57% se encuentra en fase de investigación previa. Hay que tener en cuenta que este 14%, en términos absolutos, representa apenas una sola denuncia y que esta denuncia equivale al 20% de todas las denuncias que terminaron con sentencia en el periodo 2015-2017 de la provincia de Tungurahua. Es por ello que, el CPCCS incidió en la judicialización de casos con resultado de sentencia ejecutoria en un del 20%. Y dos de las denuncias fueron archivadas.

A modo de conclusión, la respuesta a la pregunta de investigación se basa en el resultado de la investigación. Ello es que la incidencia del sistema de transparencia del CPCCS, en la judicialización de casos de corrupción, en las provincias analizadas, es extremadamente baja.

De la investigación, surge también una limitada relación entre la ciudadanía y el CPCCS. Una de las posibles causas de ello podría ser el escaso conocimiento de la labor de transparencia del CPCCS por parte de la ciudadanía en general. No obstante, haberse cumplido más de una década de la puesta en marcha del sistema de transparencia del CPCCS, no se evidencia un sustancial aporte, al menos en lo que a los resultados de la presente investigación se refiere, a la judicialización de las denuncias como eje de su política de lucha contra la corrupción.

## **Agradecimientos**

A la Dirección de Investigación y Desarrollo y a la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato (Ecuador), y al Grupo de Investigación en “Derecho, Políticas, Públicas y Desarrollo Humano” del cual surge la presente investigación y artículo.



CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES



# Otros Temas

## **The Wrong Partner: Peripheral Realism and Argentina's Defense Foreign Policy towards China and the United States between 2005 and 2015**

*El socio equivocado: el realismo periférico y la Política Exterior de Defensa Argentina hacia China y Estados Unidos entre 2005 y 2015*

**Victoria Álvarez Magañini**

**Lautaro Nahuel Rubbi\*\***

**Resumen:** Nos enfrentamos a un contexto internacional inestable, condicionado por un declive relativo del poder norteamericano, sobre todo en el ámbito económico. Este escenario de creciente multipolaridad genera tensiones e incertidumbre en los países periféricos a la hora de diseñar su política exterior. En este trabajo se presenta un análisis de las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa que la Argentina tuvo con Estados Unidos y con China en el periodo 2005-2015, para identificar las consecuencias empíricas de las acciones argentinas en ambos casos. A partir del marco conceptual del realismo periférico, se analizan aspectos relacionados con el comercio de armas, los préstamos para la defensa, los ejercicios conjuntos y la capacitación de personal. Las conclusiones indican que, en un mundo donde la unipolaridad norteamericana en términos militares es aún indiscutible, la política argentina de alineamiento con China y de confrontación con los Estados Unidos en materia de Seguridad Internacional trajo pocos beneficios y múltiples consecuencias para el país en materia de Defensa.

**Palabras Clave:** Realismo Periférico – Defensa – China – Estados Unidos – Argentina

Degree in Government and International Relations from Universidad Argentina de la Empresa. Student of the Master in Cyber Defense and Cybersecurity from Universidad de Buenos Aires. VictoriaAlvarezmag@gmail.com

\*\* Master in International Studies from Universidad Torcuato Di Tella. Ph.D (c) in International Studies from Universidad Torcuato Di Tella. Nowadays, he is teacher in Universidad Argentina de la Empresa. Lrubbi@uade.edu.ar

\*\*\* Date of reception: september 2018 / Date of acceptance: july 2019.

**Abstract:** We live in an unstable international context, characterized by a relative decline of American power, primarily in the economic sphere. This scenario of growing multi-polarity produces tensions and uncertainty in peripheral countries at the time of developing their foreign policy. This work presents an analysis of the bilateral relationships in the defense sphere that Argentina had with the United States and with China in the period 2005 - 2015, to identify the empirical consequences of Argentinian actions in each case. Based on the conceptual framework of peripheral realism, we analyze aspects related to arms trades, loans on defense, joint exercises and training of personnel. The conclusions indicate that, in a world where US unipolarity in military terms is still indisputable, Argentina's policy of alignment with China and confrontation with the United States in matters of international security represented few benefits and multiple consequences for the country in terms of its defense agenda.

**Keywords:** Peripheral realism – Defense – China - United States – Argentina

## Introduction: A system in incomplete transition

Based on the theoretical bases of Peripheral Realism (PR), an international relations theory with clear prescriptions for peripheral countries, the following work aims to investigate the consequences for the Defense agenda of Argentina's Foreign Policy during the 2005-2015 decade with respect to the two main superpowers: the United States and China. In a complex world where the hegemonic transition is still incomplete, the PR can provide adequate guidance, but only if the context of the International system is accurately comprehended and the 'right partners' are chosen. This case study points to the decisions of Argentina's foreign policy in this regard and the consequences that resulted from them on its Defense Agenda.

First, to understand the development of the following work, it is imperative to develop an overview of the International System during the second decade of the 21st century. In this regard, many authors conclude that American unipolarity, which characterized the world during the 90s, is over. The world today is characterized by a decline in relative terms in US economic supremacy, mainly in the face of the enormous rise of China and other emerging powers. Never in history, a nation has grown so high and in so many dimensions of power in such a short time as China. Over the course of 20 years, it has maintained its growth rates between 8 and 12% and has multiplied its Gross Domestic Product (GDP) by 12<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> The growth rates of China in recent years and the projected estimates for the future are three times higher compared to those of the United States. In addition, China has already surpassed the United States as the world's largest trading partner, the largest holder of foreign reserves, destination for foreign direct investment, energy consumer and steel producer. Today, China is also the main market for cars, smartphones, e-commerce, luxury goods, and internet users. At the military level, the United States remains the world's only superpower. But in all other dimensions (industrial, financial, educational, social, cultural) the distribution of power is moving away from American domination.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> World Bank. 2018. "China Economic Performance [GDP (US\$ at current prices)]". *World Bank Group*. June 8. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

<sup>1</sup> World Bank. 2018. "China Economic Performance [GDP (US\$ at current prices)]". *World Bank Group*. June 8. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

<sup>2</sup> Allison Graham, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Scribe, 2017), pág. 9.

<sup>3</sup> Zakaria Fareed, *The post american world. Release 2.0.* (New York: W. W. Norton & Company, 2011), pág. 4.

This situation indicates that Argentina, like many other peripheral countries, is on the threshold of a new historical era that can improve its global insertion, since it shares a complementary economy with the rising power.<sup>4</sup> However, in terms of military power and political influence, the transition is yet not so clear. Consequently, it is a moment of uncertainty for the construction of foreign policy in peripheral countries.

In this regard, it is essential to stress that US supremacy in military terms remains undisputed: Its annual investment in defense exceeds that of the following ten states, being three times that of China by 2017.<sup>5</sup> It maintains the world's second largest nuclear arsenal in terms of the number of warheads and the first in qualitative terms, far ahead of the Chinese arsenal in size. Its navy remains the largest and most advanced in the world, the only one with effectively global reach and patrolling power across all major oceans.<sup>6</sup> In addition, the United States is the largest weapons exporter, with 33% of the world total exports between 2011-2016, while China accounts for only 6,2%.<sup>7</sup> The United States is also the leading international lender for defense matters and the one who takes part in the largest number of joint military exercises. It also has military bases in at least 46 countries and troops around most of the world.<sup>8</sup> The United States also has security partnerships with more than 60 countries, while China has only one (North Korea).<sup>9</sup>

In terms of conventional firepower capabilities, considering tanks, armed combat vehicles, tactical combat aircraft, and helicopters, bombers, strategic attack drones, submarines and ships, American superiority is indisputable.<sup>10</sup> Despite China's impressive growth in its military capabilities, these are still not even remotely close to those of the United States. Christensen is clear: 'Any quantitative measure of national power will conclude that U.S. military leadership is enormous and historically virtually unprecedented'.<sup>11</sup> In relative terms, the United States is likely to remain the most powerful player in the system for several decades to come, a pattern that is replicated and maximized in the Americas due to obvious geographical conditions.

---

<sup>4</sup> Carlos Escudé "China y la inserción internacional de Argentina", *Documentos de trabajo de la Universidad del CEMA*, No. 462, (Buenos Aires: Universidad del CEMA, 2011), pág. 4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84494/1/669351741.pdf>

<sup>5</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI yearbook 2016: armaments, disarmament and international security* (Oxford University Press, 2016), págs. 510-519.

<sup>6</sup> Max Boot, *War made new. Weapons, warriors and the making of the modern world*. (New York: Gotham Books, 2006), pág. 421.

<sup>7</sup> SIPRI, *op. cit.*, pág. 567

<sup>8</sup> IISS, T. I. *The Military Balance 2016* (Glasgow, United Kingdom: Routledge. Taylor & Francis Group, 2016).

<sup>9</sup> Michael Beckley "The Myth of Entangling Alliances", *International Security*, Vol. 39, No. 4 (Spring 2015), págs. 7-48.

<sup>10</sup> IISS, *op. cit.*

<sup>11</sup> Thomas Christensen, *The China challenge: Shaping the choices of a rising power* (WW Norton & Company, 2015), pág. 182.

Faced with this scenario, then we can say that we currently live in a world of multiple boards.<sup>12</sup> The economic, military and political levels are no longer dominated by a single hegemonic power. A 'double periphery' is being reconfigured, where peripheral states are falling into the orbit of an established power and a rising power, which makes the international dynamic more ambiguous and the problem of calculation errors more dramatic.<sup>13</sup> This forces less powerful countries like Argentina to rethink their international insertion. So far, Peripheral Realism, a foreign policy theory that was on the rise in the 1990 decade, remains an adequate guide in certain aspects.

However, despite the direct influence that peripheral realism has had on the formation of the foreign policy of some peripheral countries (especially Argentina), few concrete developments have been made to effectively measure the costs or benefits of adopting a position of alignment or opposition vis-à-vis the major powers. Peripheral realism, in general, has not been tested.

In regard of this, the objective of this paper is to conduct an empirical analysis of the consequences of the failure to apply the PR's prescriptions to Argentine foreign policy during the 2005-2015 decade, in order to contrast theory with facts. The analysis, in this case, is restricted to Argentina's defense agenda and the bilateral relationship maintained with the two main powers of the international system of the 21st century: the United States of America and the People's Republic of China. We present a qualitative case study of Argentina in the period 2005-2015, by taking the theoretical framework of peripheral realism as a base for the analysis of the content of diverse secondary sources in order to explore on the consequences of Argentina's relations with both countries.

The independent variable (foreign policy of the peripheral country towards the hegemonic state) is structured from an analysis of Argentina's foreign policy towards China and the US at the Defense and International Security Agenda through reference to official documents, executive power declarations and concrete actions in the field of foreign policy. On the other side, the dependent variable (response of the hegemonic state) is measured through various indicators pertinent to the defense agenda (mainly arms trade, joint military exercises and training of troops abroad). The research was based on the use of secondary sources such as official

---

<sup>12</sup> Joseph Nye, "The twenty-first century will not be a "post-American" world", *International Studies Quarterly*, Vol. 56. No. 1 (2012), págs. 215-217.

<sup>13</sup> Juan Battaleme, "Realismo periférico y doble periferias: La política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 21, No. 1 (Junio de 2016), págs. 11-42.

government reports, and reports and databases from International Organizations and Non-Governmental Organizations. We did not advance on the collection of data from primary sources, such as conducting interviews, since we consider that the actors who were active in the formulation and execution of Argentina's foreign policy during the period under study present biased visions, given their own role during it. However, it is proposed to incorporate these sources in future studies.

We also have excluded from the analysis discussions on the domestic formulation of Argentina's foreign policy in the period under review, as well as other important aspects, such as the relationship between the Foreign Policy and the Security and Defense agendas, and budgetary and legal issues, among others. The objective of this work is not to develop a comprehensive analysis of the situation of the armed forces in the selected period. On the contrary, the aim is to give priority to a commonly neglected factor when dealing with this topic, such as the relationship with strategic actors of the International System, in order to look more deeply into this important variable of analysis

The defense agenda has been chosen because it is a subject of radical importance for any State within the international system, especially during a hegemonic transition such as the current one. Although often overtaken by economic issues, the logic of realism, security, geopolitical competition, defense, and survival continue to operate on the strategic calculation of states. Moreover, in view of the increase in number and importance of transnational state and non-state threats, among which organized crime and drug trafficking stand out in the case of Argentina, the national defense cannot be simply neglected. It is likely that the logic of interstate confrontation has been overcome in the Latin American region; however, transnational threats continue to grow in size, strength, and danger. At the same time, the unresolved conflict over the Malvinas islands continues to be a cause for the maintenance of capable armed forces, under the premise of imposing costs on the British strategic calculation of its position.

The PR of Carlos Escudé has given priority to economic development over security, leaving the latter as an area of exclusive relevance for the geopolitical game of the great powers. Except for a few brief studies made by Escudé himself concerning the purchase of Chinese arms, PR has never been used to discuss national security issues. So, this work presents a new point of view that can be useful for the development of successful foreign policies in Argentina and the rest of the world.



Regarding the structure of the paper, in the first part PR theory is developed, making special reference to the existence of a relationship between the Foreign Policy of a peripheral country with respect to a superpower and the relative gains for the peripheral country that could arise from that relationship. Based on this assumption, we then analyze Argentina's foreign policy towards the United States and China at the Defense and International Security Agenda. Finally, we investigate the practical consequences for Argentina of these behaviors in the field of defense.

The conclusions indicate that, while the hegemonic transition is still not clear at the military level, with the United States remaining as the main power, during the decade under study Argentina developed a confrontation policy towards the US and an alignment policy towards China in the field of international security. This alignment with China brought few benefits to Argentina, while the confrontation with the United States had practical consequences in terms of defense. In other words, having chosen a 'wrong partner' to exercise its policies of alignment and confrontation, Argentina was adversely affected in its military and defense capabilities. In this case, a misreading of the international system, as predicted by Peripheral Realism, had profound consequences for a peripheral country like Argentina.

## **Introduction to the Theory of Peripheral Realism**

For many years, the International Relations discipline lacked a normative study attempted to clarify which are the most functional foreign policies for the growth and development of a peripheral country.<sup>14</sup> In this regard, many Latin American theorists rebelled against Anglo-Saxon realism, which was insufficient to explain the entire international system; understanding that the absence of a theory based on the lack of power and the subsequent importation of conventional theory is potentially harmful. When the Third World replaces the great powers as the author of the theory, new kinds of problems, research agendas and methods of knowledge take place. Among other things, in Latin America, for example, there is no perception that the international system is anarchic, but rather the opposite. The modification of this basic assumption opens a whole new spectrum of possible theorizations and practical prescriptions associated with the context of the periphery.

---

<sup>14</sup> Carlos Escudé, *El realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales* (Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1995), pág. 4.

Peripheral realism is a foreign policy theory derived from the Latin American perspective of the peripheral states, structured by Carlos Escudé, its main exponent, in the 1990's. It was a theoretical development especially produced to give a more pragmatic character to Argentina's foreign policy.

The PR theory attempts to correct some of the main concepts of the Realist and Neo-realist schools of international relations, objecting the idea that the international system has an anarchic structure. Together with this, it criticizes the two main consequences of this assumption: the maximization of security over other priorities -the well-being of citizens- (and therefore the hierarchization of the agenda around security) and the autonomy of the political sphere in relation to other spheres of action of the state and of human life. Focused on supporting the development of the foreign policies of developing countries, PR is a theory of international relations with enormous normative value.

Even if it opposes the assumption of total anarchy, the PR still represents, according to the author himself, a kind of Realism. Political realists consider a 'rational' foreign policy (objective and not passionate) to be a good foreign policy since only a rational foreign policy minimizes risks and maximizes profits.<sup>15</sup> According to Escudé, in the PR, self-interest and the calculation of costs and benefits of states' foreign policy actions remains the foundational stone of the theory, which is deprived of idealistic allusions. The PR's concern lies in the tangible rewards and punishments that result from the action at the international level, a level where there is inequality between self-interested states.<sup>16</sup>

Escudé's theory is based on the assumptions that there are unwritten rules in the inter-state order and that the most powerful states have a preponderant role in setting them. For the PR, good foreign policy must recognize that there is no absolute freedom of a state to act in the interstate system.<sup>17</sup> Thus, the peripheral approach introduces a different way of understanding the international system, that is, from the unique point of view of states that do not impose the 'rules of the game' and that suffer higher costs when confronted with those on the top of the hierarchy.<sup>18</sup> According to this theory, the interstate reality is more complex

---

<sup>15</sup> Hans Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace* (New York: Alfred P. Knopf, 1948), pág. 10.

<sup>16</sup> Carlos Escudé, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China* (Buenos Aires: Lumiere, 2012): pág. 106.

<sup>17</sup> *Ibid.*, págs. 18-20

<sup>18</sup> Carlos Escudé, "Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados Débiles". *Serie Documentos de Trabajo de la Universidad del CEMA*, No. 406 (Septiembre 2009), págs. 2-3.

than Waltz's anarchy in a significant way, as the differences in capabilities are so great that they generate different types of states with different needs and functionally differentiated roles. There are states 'authorized' to command and others 'obliged' to obey.<sup>19</sup>

For the PR the interstate system is 'imperfectly hierarchical': it presents two behavior principles and not one as Waltz's conventional structural realism points out.<sup>20</sup> A similar distribution of power is preceded by the principle of anarchy, with the development of the behavioral patterns of structural realism. But in the face of an unequal distribution of power, the guiding principle is the hierarchy or proto hierarchy, which conditions the space for maneuver and autonomy of weak countries. It is this hierarchy that sets the rules and sets out what is allowed and what is not. Anarchy, recognized *prima facie* by most theoretical approaches to international relations tends to be limited to the great powers. The international structure is therefore made up of three types of states that are functionally distinct from each other: rule-makers, rule-takers, and rebels.<sup>21</sup>

Once the differentiation of the capacities and functions of the States of the system has been established, the important is to note that the weak and peripheral states are forced to accept an inter-State hierarchy under the risk of suffering great sanctions from the dominant powers. Autonomy in PR is not understood as freedom of action, but rather in terms of the costs of using that freedom, the 'consumption of autonomy'. The maneuvers *vis-à-vis* other states are costly and even the strongest face limits to their 'freedom' in the outside world.<sup>22</sup> In this regard, PR emphasizes the costs to the citizens of states without the power to set the rules of challenging the order established by the strong. Mere consumption of autonomy is contrary to the 'national' interest of peripheral countries; even if it does not produce immediate tangible costs.<sup>23</sup>

Another important premise of the PR lies in its distinction between the interest defined in terms of power for strong states, versus the interest defined in terms of development for weak states. According to Escudé, in the agenda of peripheral realism, that is, in the agenda of weak countries, economic power replaces military force as the goal of interstate politics. The author maintains that we must disagree with Morgenthau when he proposes that the main objective of international politics is the concept of interest defined in terms of power.<sup>24</sup> At least from a peripheral perspective,

<sup>19</sup> Carlos Escudé, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, pág. 20.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 42

<sup>22</sup> *Ibid.*, págs. 101-112.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, pág. 5.

the correct formulation is that the main objective is the concept of interest defined in terms of economic development, without which there can be no real power in the long term, nor well-being for the population.<sup>25</sup> According to this, peripheral states must avoid the logic of confrontation in search of power and should look for the promotion of economic development.

Furthermore, the PR understands that at the international level, and especially with regard to the peripheral countries, the economic and political spheres are intertwined, rejecting the postulates on the autonomy of the political sphere, characteristic of Classical Realism. Escudé understands that, in practice, the different agendas of the States are overlapped and interconnected at the international level, developing cross consequences between them. For the author, the confrontations or concessions that the peripheral countries carry out in the political sphere will have their correlate in the economic sphere.<sup>26</sup>

From Escudé's perspective of the PR, the direct consequence of breaking the main assumptions of structural realism is that non-central states must avoid confronting the superpowers in order to avoid paying high economic and social costs. The PR understands that reducing costs and risks must be the main objective of a dependent state's foreign policy.<sup>27</sup> Therefore, confrontational policies must be avoided and relegated to the interests of the nation's economic development. Involvement in unproductive political confrontations with major powers should be avoided, even if such confrontations do not generate costs immediately, as they could generate costs in the future. The secret of success for a peripheral country like Argentina lies in not practicing a 'sterile rebellion'. As the Japanese, West Germans or South Koreans did under US hegemony, alignment is the tactic that will most benefit the weak states. According to the PR, only commercial and financial disputes are justified, not political or symbolic ones. Foreign policy, then, must be the result of an immediate and contingent cost-benefit calculation. The capacity for confrontation, as if it were a scarce good, must be saved.<sup>28</sup>

Having seen the main prescriptions of peripheral realism for the foreign policy behavior of non-central states, we will now focus on the bilateral relationships that Argentina has maintained with both the United States and China, especially on those aspects related to the sphere of defense and international security. Finally, the consequences of such relations

---

<sup>25</sup> Escudé, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, pág. 102

<sup>26</sup> *Ibid.*, págs. 43-45

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 102

<sup>28</sup> Carlos Escudé "El realismo periférico y su relevancia teórica ante el ascenso de China", *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales*, No. 51, (January - March 2012), págs. 529-542.

will be observed, in order to conclude on the positive or negative results of the positions adopted.

## **Argentine-United States relationship at the Security Agenda between 2005 and 2015**

At the beginning of the 21st century, Argentina's foreign policy presented signs of change, following its main characteristic: constant fluctuation. Domestic considerations, also ever-changing, determined to a large extent the basic guidelines of Argentina's foreign policy during the first years of the new millennium. In the case of the United States, Argentina left behind 'carnal relations' to turn them into primarily conflictual relations.<sup>29</sup>

Returning to its historical path, since the beginning of the new millennium, Argentina has behaved erratically in the field of defense and security in relation to the United States. On the one hand, it was completely confrontational on the rhetorical level, opposing the United States on several matters related to international security, although it continued to have limited trade relations with the country. In addition, Argentina supported Venezuela and Brazil, resumed the rhetoric of dispute over the Malvinas islands and abandoned military exercises with the United States and NATO countries.<sup>30</sup> In this sense, and as the first decade of the 21st century unfolded, Argentina moved away from the PR, deepening this situation in the second decade, with the change from the administration of Néstor Kirchner to the one of Cristina Fernández de Kirchner.<sup>31</sup> A relationship of distance rather than convergence was developed between these two countries, whether due to the non-complementarity of their economies, Argentina's defiant attitude at the Pan American Conferences or the excessive arrogance of the United States on certain issues. In general terms, it can be noted that there have been more frictions than encounters.<sup>32</sup>

One clear example was that Argentina maintained an ambivalent profile in fields such as international terrorism, proliferation and the fight against drug trafficking during the Kirchnerist mandate. Also, accompanying the rejection of the Free Trade Area Of The Americas agreement (FTAA), this being the most important and ambitious project of the Uni-

<sup>29</sup> Facundo Calvo, 2012. "La política exterior de la Argentina hacia los Estados Unidos (2003-2011)". *Argentinareal*. 29 de octubre. <http://argentinareal.org/la-politica-exterior-de-la-argentina-hacia-los-estados-unidos-2003-2011/> (Consultado el 10 de Junio de 2018), párr. 05-25.

<sup>30</sup> Francisco Corigliano, "La política exterior de Cristina Fernandez de Kirchner: una típica política de un gobierno peronista del S.XXI", *Mural Internacional*, No. 1, (2011), págs. 22-27.

<sup>31</sup> Battaleme, *op. cit.*, pág. 22.

<sup>32</sup> Calvo, *op. cit.*

ted States in recent years at the continental level, tactical needs began to emerge on the part of the government of Néstor Kirchner, linked to Argentina's debt, energy and repositioning in terms of the region, which led to an increase in the opposition against the United States.<sup>33</sup>

This shift in external priorities began to be felt in the field of Argentina's defense and international security agendas, moving forward with protective nationalism and continuing with the discourse of the 'war for the resources'. The confrontational rhetoric only served to increase mistrust of the United States and silently abandon the extra-NATO ally status that had been obtained in the late 1990's, taking positions back to stages prior to the decade of normalization of relations.<sup>34</sup> After these events, the military exercises with the U.S. Armed Forces were reduced, their troops were denied entry into the country, the agreed exercise programs were canceled and the educational exchange programs of Argentine civilians with U.S. defense institutions were questioned. In addition, the Argentine government refrained from censoring Cuba within the United Nations Commission on Human Rights.<sup>35</sup>

Under the same confrontational and messianic rhetoric, the conflict over the Malvinas Islands began to increase again, leading to a growing diplomatic confrontation with the United Kingdom and an attempt of regionalizing the territorial dispute with a measure similar to a 'subtle' blockade. As a result of the increasing level of confrontation, Argentina faced direct sanctions and created the opportunity for the United Kingdom to point to a worsening of the security situation in the South Atlantic; not as a result of military action, but as a result of indiscriminate rhetoric and measures such as closing the region's ports to vessels with flag of the Malvinas Islands.

These acts contributed to the increase of the limited opposition policy until it reached its highest point with the arrest of a C-17 US military aircraft that had been authorized to carry out exercises with the Security Forces and Arms Forces. There was also an incident in which Argentina seized military equipment owned by the U.S. government. Argentina's contacts with Iran led to increased friction as well<sup>36</sup>, accompanying the announced and later failed nuclear and missile cooperation with Venezuela, openly opposed to the United States. As a result, the US decided to totally restrict military cooperation.

---

<sup>33</sup> Battaleme, *op. cit.*, págs. 22-24.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Calvo, *op. cit.*

<sup>36</sup> José Siaba Serrate, "EEUU: el triunfo de Obama, su política exterior y las relaciones con la Argentina", *ancmyp*, 15 de noviembre. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Siaba-serrate-busso.pdf>, pág. 10.

In addition to this, there have been many 'anti-imperialist' statements and speeches, such as the one made in the Women's Hall of the Casa Rosada in 2014, during which President Cristina Fernandez went so far as to accuse "if something happens to me, don't look east, look north!".<sup>37</sup> All these elements reaffirmed the distance between the two countries. From the perspective of the three Kirchnerist administrations, the United States was more a problem than a partner. At the same time, Washington considered Argentina as an ambiguous actor, shaping the relationship of apathy, weariness, and indifference. As we will see, this had direct consequences for Argentina over the improvement of its defense capabilities.

## **Argentine-China Relationship at the Security Agenda between 2005 and 2015**

From the beginning of the 21st century, China began to play a global geopolitical and economic role with important implications for Latin American countries. Today, Beijing is approaching the Latin American area through active economic diplomacy characterized by pragmatism, sustained in conciliation, seeking stability, concerned about not irritating Washington and aimed at strengthening interstate ties.<sup>38</sup> However, China's dependence on the global economy, in addition to its new power, induces it to adopt a new military strategy of international projection to protect its access to food and energy markets. This also included several tries to deploy links with Latin America in the security agenda.

In relation with the global hegemonic transition and in order to show signs of independence from the military-political point of view, Argentina began to work with the expectation of creating agreements with the emerging powers on the security field; especially with Russia and China, also as a way of undermining the US presence in the region.<sup>39</sup>,<sup>40</sup>

In 2004, after the visit to China by Néstor Kirchner, the President of China Hu Jintao visited Argentina. In this context, the Argentine govern-

<sup>37</sup> "Si me pasa algo no miren a Oriente, miren hacia el norte: CFK", Video de YouTube, 2:52, publicado por "YouTube", September 30, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=oubvDpO02c4>

<sup>38</sup> Juan Gabriel Tokatlian, "Las relaciones entre latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación", *Revista Análisis Político*, No. 59 (January - April 2007), págs. 46-56.

<sup>39</sup> Carlos Escudé, "China y Estados Unidos frente a América Latina", *Horizontes Latinoamericanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional*, No. 2, Vol. 1 (June 2014), págs. 65-78.

<sup>40</sup> Carlos Escudé, 2015. "Una estrategia nacional argentina para una época de transición: China, importaciones militares y realismo periférico". *Web del Observatorio de la Política China*. 27 de Junio. file://xdfileserv01/Profile\_Admin/rubbi/Downloads/1435421942Una\_estrategia\_nacional\_argentina\_para\_una\_epoca\_de\_transicion\_China\_importaciones\_militares\_y\_realismo\_periferico.pdf. Párr. 14.

ment recognized China's market economy status. Both countries saw potential gains for them in the increasing of their relations. In 2008, with the publication of the White Paper on Latin America, continuing with the concept of complementarity as a guide, China made it clear that Latin America could provide it with energy, food, and minerals. This discourse of complementarity and search for natural resources was evident in the case of Argentina, who saw many monetary benefits. However, in part due to the Chinese factor, the official speeches on Argentine economic de-primarization were far from being fulfilled in practice.<sup>41</sup>

Because of Argentina's necessity of Chinese demand, the Kirchner administrations remain remarkably silent on human rights issues in the cases of China and Cuba, ally of the Asian country in the region. The defense of human rights was completely subordinated to the commercial relationship and the potential expectations generated by the Chinese market.<sup>42</sup>

During this century the US developed several suspicions about the Chinese actions in Latin America. The United States observed the economic interdependence and the political cooperation translated into an increase in Chinese influence in the region to the detriment of its own. Other aspects negatively related to Chinese actions in Latin America by the US, were that of an institutional nature (deterioration of corporate transparency due to the negotiation modalities of Chinese firms), the control of maritime traffic in the Panama Canal by Hong Kong companies, the takeover of ports in the Pacific (Manta, Ecuador), the sale of arms to Cuba and Venezuela and the active presence of Chinese triads on the triple border (Paraguay, Brazil and Argentina). Another important development was the increase in Chinese immigration, legal and illegal, which generated tensions over immigration policy and human trafficking.

Regarding Argentina, the aerospace agencies of both countries, the National Space Administration Agency of the People's Republic of China (CNSA) and the National Commission on Space Activities (CONAE), began to cooperate in the design and construction of satellites. Simultaneously, they signed several agreements on nuclear power plants to be located in southern Argentina.<sup>43</sup> In this context, the 'Framework Agreement on Technical Cooperation for the Peaceful Use of Outer Space'

---

<sup>41</sup> Eduardo Daniel Oviedo, "El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina". *Estudios Internacionales*, Vol. 47, No. 180 (Enero 2015), pág. 73. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/36432>

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 84.

<sup>43</sup> Sergio Cesarin, 2007 "China – Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas". *Centro Argentino sobre Estudios Internacionales*. Enero 2017. <http://www.caei.com.ar/workingpaper/china-argentina-reflexiones-35-a%C3%B1os-del-establecimiento-derelaciones-diplom%C3%A1ticas> (Consultado el 22 de abril de 2018), párr. 21.



was signed in 2004 during the visit of President Hu Jintao to Argentina.<sup>44</sup> There, China expresses its willingness to provide the country with launch services, satellite components, and communication platforms. In 2005, the relation progressed by the signing of a technical consultancy agreement for the manufacture of satellites. Following that, in 2010 the possibility of installing a satellite antenna for the Chinese space program in Argentina began to be studied, finalizing in an agreement reached in 2015. In theory, this type of equipment would facilitate a (highly unlikely) Chinese attack on third country (US) satellites.

As for the security relationship, we can conclude that Argentina tried to reach a mutual understanding with the Asian power, finding shared interests and positions in multiple international forums, in addition to trying to advance in cooperation agreements that exceed the economic level. Similarly, there was mutual support and recognition of Argentine sovereignty over the Malvinas islands and of China over Taiwan.<sup>45</sup> It is also important to point out the various Defense agreements announced that were not finally concreted, a point which will be extended later. In brief, the objective of the position adopted by Argentina was to align itself with Chinese interests, at least from a discursive point of view.

## **Empirical consequences of Argentina's bilateral relations with China and the US for its Security and Defense Agenda**

According to Escudé, from the perspective of the PR, it is assumed that alignment with the established power may have benefits, while confrontation will probably have negative costs for a peripheral country.<sup>46</sup> Having carried out an analysis of the type of relations that Argentina has maintained with both China and the United States, we will now proceed to analyze the consequences of those relations for Argentina.

In this case, the analysis is restricted to the results obtained at the defense agenda, understanding that the maintenance of state sovereignty and the security of its citizens remains a desirable objective of states, even when for RP it is below economic development. We analyze the

---

<sup>44</sup> Carlos D'Elia, Carlos Galperín y Néstor Stancanelli, "El rol de China en el mundo y su relación con Argentina", *Revista del CEL*, No. 13 (December 2008), pág. 67-88.

<sup>45</sup> Oviedo, *op. cit.*, pág. 83.

<sup>46</sup> Escudé, *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, pág. 102.

pattern of arms sales by the major powers to Argentina, financial aid for security and defense issues, joint exercises and training of Argentine troops abroad. From the aggregate of these indicators, the aim is to obtain at least a first approximation to the consequences of a policy of clear confrontation and antagonism with the United States, the leading global military power and regional hegemon, and of alignment with China, an extra-regional rising power.

One important issue to note before proceeding with the study concerns the linking of agendas and issues as a PR premise. In this case, contrary to the analysis commonly carried out by Escudé, we analyze the consequences of Argentina's actions on the same agenda where these actions were made. In the PR, the linkage of issues is conceived in an almost direct way, that is to say, that Argentine actions on the defense agenda are expected to have a direct impact on its economic relations.<sup>47</sup> We understand that further study should be undertaken in this area because, while the linkage of issues certainly exists, in the reality of diplomatic negotiations it is not as simple or direct as the PR intends to conclude. In practice, agendas touch and interact with each other but are not always overlapping.

Having noted the restrictions of the analysis, we can now proceed to analyze Argentina's armed forces situation under the proposed period. In this regard, most researchers and politicians agree that, under a policy that many have come to call 'unilateral disarmament', Argentina's armed forces have diminished in their capabilities since the 1990's, and that this trend has continued in the period under review. Among the many causes are the low budget allocated to the defense area (the lowest in Latin America in relative terms), the disproportionate distribution of this budget and the oldness of most of the military equipment. In addition to this, there was practically no acquisition of new equipment in the last 30 years. Most of the defense systems and equipment in the country are obsolete and/or maintenance-free, dating back 25/35 years. Although a certain number of troop-carrying vehicles and light helicopters have been received, in addition to some airspace control radars, this new material (which in most cases has not fire capabilities or functionality beyond troops transport) was not enough to cover the shortages of the Argentine armed forces.

In this context, Argentina's military equipment supplier scheme has remained small and undiversified over the last decade. According to

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, págs. 42-45

data collected by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI),<sup>48</sup> a reference source for international arms trade, it can be noted that the country's main supplier during the period under review was the United States; with the number of arms import agreements having fallen along the decade. Except for the United States, Argentina does not seem to have strong ties with any other important international supplier. Despite the strengthening of diplomatic ties and political declarations, there was little military exchange relationship with Russia and China, two increasingly important players in the international arms commerce. We should also highlight the scarce relationship in military matters with Brazil, a neighboring country, a member of Mercosur, a fundamental commercial partner in other areas and owner of an expanding military industry.

In the case of China, the only purchase of military equipment from the Asian country was of four 6x6 armored personnel carriers type WZ-551, model WZ-551B1, for a total of \$2.6 million. This vehicle, used in large quantities in the Chinese army, was launched in 1984 in its first version. It was exported to countries as dissimilar as Bangladesh, Bosnia, Chad, Burma, Burundi, Cameroon, Congo, Djibouti, Gabon, Indonesia, Iran, Kenya, Nepal, Nigeria, Pakistan, Oman, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Venezuela, and Zambia. The acquisition was carried out through international public tender No. 18/2008, in which the Chinese military factory Norinco was the only bidder for the tender, offering three variants of the same basic model. Having closed the agreement at the end of 2008, the 4 vehicles were delivered during 2010. The armored vehicles were purchased to equip the Argentine Joint Battalion assigned to United Nations missions deployed in Gonaives, Haiti, as part of Argentina's participation in the MINUSTAH mission.<sup>49</sup>

In addition to this, after the visit to China in 2015 of the then President of Argentina, Cristina Fernández, a statement was made detailing the positive consequences of her meeting with Chinese President Xi Jinping. Apart from numerous declarations of cooperation intentions, mainly focused on economic and tourism aspects, collaboration agreements in military and defense matters were announced. It was stated that once these agreements were finalized, China would provide a large number of exports on military equipment, providing competitiveness and technological sophistication. In the framework of a military force that had

<sup>48</sup> Stockholm international peace research institute. 2018. "SIPRI Arms Transfer Database". SIPRI. 19 July. [http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php).

<sup>49</sup> Irene Valiente, 2018. "WZ-551B1, los fallidos blindados argentinos comprados para Haití". Infodefensa. 11 de Agosto. <https://www.infodefensa.com/latam/2018/08/11/noticia-wmz551b1-fallidos-blindados-argentinos-comprados-haiti.html>

been flattened for years, the announcements by the Argentine government were initially well received. China, for its part, saw in the agreements the possibility of extending the relationship beyond the commercial sphere and perhaps using Argentina as a platform to extend its arms sales market throughout Latin America.<sup>50</sup>

However, as of July 2018, only the project for the construction of the outer space control station has progressed, not without numerous demands and debates regarding its legality, utility, and construction process. Apart from that, none of the promises on the acquisition of Chinese military equipment has involved the signing of legal contracts. On the contrary, the cancellation of the acquisition of Chinese light helicopters was public. The most likely cause of this is related to Argentina's budget deficits and tense relations with international creditors, which may have limited its ability to make purchases effective.

These facts are evidence that relations between China and Argentina have been characterized by a lack of continuity in bilateral cooperation policies, mainly between different Argentine administrations, but sometimes even within the same administration. Without ever having reached moments of tension or open confrontation, the understanding between the two countries has varied. This has meant that, on several occasions, the announcements of cooperation made during stages of rapprochement have not been finally implemented. As of July 2018, there was still no news on the acquisition or joint development of naval destroyers, combat aircraft or motorized land vehicles. The extravagance of the agreements signed, in terms of the quantity of equipment, their unlikely joint production and what the amount of the acquisition represented for the country and the region as a whole, together with the fact that virtually none of these projects have been finally carried out, leads us to believe that the agreements were merely a populist announcement with little chance of being implemented from the beginning.

Concerning the relations with the US, it has remained the main supplier of military equipment to Argentina, although with a decreasing influence in the period analyzed. The effect of increasingly tense relations with Argentina affected the provision of military material. No modern equipment from that country was acquired, but only paraphernalia of extreme necessity to keep secondary equipment operational and some second-hand helicopters and ground transport vehicles.

---

<sup>50</sup> U.S.-China Economic and Security Review Commission, *China's Military Agreements with Argentina: A Potential New Phase in China-Latin America Defense Relations* (Washington, D.C: 2015), pág. 2.

Within this analysis, it is important to highlight the veto of the United Kingdom, within the framework of the conflict over the Malvinas Islands, for the acquisition of any military equipment with British components. The United States, as a historical British ally and member of NATO, strictly complies with the conditions of this military embargo to a peripheral country of little strategic importance for its vital interests, such as Argentina.

As can be seen in table 1, based on the data obtained from SIPRI, the number of contracts with the United States for the acquisition of new equipment was reduced over the years. While the causes are varied, including Argentina's budgetary limitations and the difficulties on the access to international credit, the lack of willingness on the part of the United States to sell modern equipment to the country cannot be ruled out (Table 1).

**Table 1.** Arrangements for purchase of military equipment from the US by Argentina (2005-2015)

Custom year	Quantity	Type	Model	Note
2005	40	Turbofan engines	TFE 731	Only 8 units delivered
2006	5	Light helicopter	Bell 205 - UH-1H	Secondhand
2006	36	Light helicopter	Bell 205 - UH-1H	Assembled in Argentina
2007	4	Transport helicopter	S61 - H-3A	Secondhand. Modernized for delivery
2009	5	Light helicopter	Bell 206	
2011	1	Helicopter	Bell 412	
2014	2	Helicopter	Bell 412	Secondhand
2014	1	Light Plane	Pa28 Cherokee	
2015	2	Light transport plane	C212	Secondhand
2015	2	Light transport plane	Cessna-208 Caravan	

Source: SIPRI Arms Transfer Database<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Stockholm international peace research institute. 2019. "SIPRI Arms Transfer Database". SIPRI. 19 March. [http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.phps](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.phps).

Looking at the list, we can first note the sharp decline in the supplies of military equipment from the US over the decade. In addition to that, the contract for the purchase of 40 Turbofan TFE 731 engines, which were supposed to be used for the production and modernization of the Argentine Pampa III aircraft, was canceled and only 8 units were delivered. Based on the information available, the reason for the cancellation of these acquisitions or whether they were finally completed, is unknown.

The largest agreement for the acquisition of military equipment, at least in terms of the number of units agreed, was during 2006, that is, at the beginning of the decade under analysis, when antagonism and friction with the US power were not yet so strong. After this important transaction was completed, the sale of US military equipment to Argentina declined fast in the following years. In addition, we can see that in all cases the acquisitions were equipment for troops transport, reconnaissance or troops training, without any significant firepower that could effectively increase Argentina's defensive capabilities. We can find many reasons for this, including the low budget allocated to defense in recent years. However, we can also argue that, to some extent, the confrontational position adopted by Argentina vis-à-vis the continent's dominant power probably had some kind of impact on the US decision to sell arms to the country.

As for joint military exercises and troops training, the picture is not much more encouraging. In the case of the United States, in the framework of the International Military Education Program and training funds (IMET), 367 Argentine military personnel had been trained in 2008, while by 2015; this number had fallen to 64. With respect to the Unified Command Plan, there was only one Argentine personnel trained in 2008. This number increased to 75 units trained in 2010. However, there was no other training from that year onward. On the other hand, in relation to Section 1004 of security assistance against drug trafficking, there were 22 soldiers trainees in 2008. Following this trend, in 2008 there were 65 military personnel trained under the Counter-Terrorism Fellowship Programme (CTFP). However, there were only 9 in 2013. No training has been conducted for the Non-Proliferation, Counter-Terrorism, Demining (NADR) Program or the International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE). In 2010, a single Argentine officer was trained in the United States in relation to peacekeeping operations.

On the other hand, public information available on military contracts between Argentina and China is virtually non-existent. Although in other

areas, such as trade, there are explicit agreements and official pages in large numbers; this is not the case regarding security and defense issues. This is a clear difference from what happens in relation to the United States<sup>52</sup>. At the discursive level, it has been stated that certain agreements have been reached. However, the information about loans for military purposes, military joint exercises and military personnel exchange have been limited and difficult to reach. Various articles and technical reports by both embassies constantly speculated on the possibility of Argentine President Cristina Fernández signing agreements with China to increase military cooperation, but there was never any evidence of any plans being implemented. The testimonies only show projects. Nor have there been any joint exercises between Chinese and Argentine troops.

With respect to the exchange and training of military personnel, a memorandum of understanding on cooperation between the Ministry of Defense of Argentina and the Ministry of Defense of China was signed in 2012. This document planned to deepen existing military relations and to promote mutual military visits, specialized missions and training for officers. The only data available refers to the regional level in the period 2001-2010, during which only 155 visits were exchanged between military authorities from China and Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Mexico, Peru, Uruguay, and Venezuela. There have been no other joint training or exercises in other fields or under other arrangements. Also, at the 3rd meeting of the China-Argentina Joint Defense Commission in 2015, both parts agreed to promote the exchange of troops for mountain training and the strengthening of cooperation between training centers for peace operations. However, little is known about the implementation of these agreements.

In conclusion, although on several occasions the intention to strengthen cooperation in the development of National Defense between Argentina and China has been made explicit, it can be said that there were more intentions, agreements, and speeches than concrete actions. While there are multiple agreements and memorandums of understanding and several bilateral meetings have been held, no concrete data have been found on the number of military visits or joint training conducted. The lack of transparency leaves doubts about the credibility of the signed agreements.

---

<sup>52</sup> U.S.-China Economic and Security Review Commission, *op. cit.*, pág. 3.

## **Conclusions, limitations and final comments**

In the present century, the US shares its global presence with the rise of China. The space for maneuver and autonomy for peripheral countries has expanded, but that does not mean that power disparities do not intervene by setting structural limits. Uncertainty plays in favor of maintaining a prudent and good relationship with established and emerging powers, a fact that seems not to have been considered by the Argentine political leadership. As can be concluded from the analysis carried out, the costs to Argentina of closer ties with China than with the United States in terms of defense have been higher than the benefits. Apart from the profits that the Argentine attitude may have derived in the economic sphere, from the point of view of the Defense, the Argentine losses were clear. In an environment where hierarchy continues to be present, and where geography is still important, Argentina decided to ally itself with the distant rising Asian power. That choice had important consequences for Argentine military forces and the national security system.

It should be noted that the conclusions obtained in this research question to some extent certain policy recommendations of Carlos Escudé himself in some of his recent writings,<sup>53</sup> where he argues for the benefits of a relationship of alignment with China in all areas of the bilateral agenda, including the military. We argue that the conclusions drawn from those analysis are derived from what we understand as three theoretical shortcomings adopted by Escudé himself as basic premises of his recent studies:

- 1) A rigid reading of the international system, understanding that the hegemonic transition has already happened at all levels, when, as we have seen, at the military level the world remains markedly unipolar.
- 2) The direct linking of agendas, a fact that in everyday reality is much more complex.
- 3) The rigid hierarchization of the foreign policy agenda of the states, that in practice is much more flexible and complex.

PR remains a useful explanatory tool for many states in the international system, as long as they maintain their subordinate status as the result of an unequal distribution of power. However, its rigid application and a limited appreciation of the international context may lead to hasty conclusions. The present work has obtained, from the same theoretical ba-

---

<sup>53</sup> Escudé, *op. cit.*



sis, a different analysis from that obtained by the author of the theory himself. In this way, new questions arise from this work. Further and deeper research on these points is expected to be undertaken in the future.

And so, finally, we return to Thucydides: *"the strong do what they can and the weak suffer what they must"*. Whoever does not understand this iron rule of history loses. This corollary established more than 2,000 years ago, remains as valid today as it was then. The strong dominate. The weak must be accommodated so as not to be punished. The problem lies in the misreading of today's international system: at the military level, the United States remains the strongest; the United States does what it can. Argentina, a weak state, by aligning itself with the wrong partner, suffered the consequences.

It is important to stress that Argentina also has important common interests in the area of defense and security with the United States, such as the prevention of drug trafficking, border control concerning illegal migration, humanitarian support for United Nations peace missions, non-proliferation of arms and the defense of democracy and human rights. This coincidence of interests, some of which are not shared with China, can strengthen cooperation and translate into benefits for Argentina and its citizens.

We should also notice, as has been done on several occasions through this work, that the present international system is distinguished for its complexity and multipolarity and that an alignment within the security agenda with the United States should not imply a direct confrontation with the People's Republic of China, which remains a fundamental economic partner for Argentina. Faced with the scenario of double periphery in which Argentina and other peripheral countries are currently inserted, diversification, cooperation and good relations with the multiple powers should be given priority, trying to move away from the often unnecessary and always costly confrontation.

As for the limitations of the analysis presented here, it should be noted that this paper does not represent a complete view of Argentina's defense policy during the period under analysis. Among other things, the domestic political level, which has always influenced the formation of the country's Foreign Policy and Defense Policy, has been omitted. The interconnection between defense policy and foreign policy and the legal plexus that regulates the actions of the Armed Forces also has not been studied, which in this period is essential for a more comprehensive

analysis. The problems in the country's defense structure are not limited to the level of international relations, but also in relation to budgetary, legal, ideological and internal power struggles issues. An analysis that aspires to broader conclusions on the issue must consider all these bureaucratic, ideological and political factors.

On the contrary, in the present study priority has been given to a factor that is commonly neglected when dealing with the situation of the Argentine Armed Forces, such as the relationship with strategic actors in the international system, in order to add a new variable to the analysis. It is essential to always remember that Argentina and the peripheral countries are part of an international system and will be affected at all levels, particularly in the military, by their relationship with the major powers.

Finally, it is noted that in-depth interviews with decision-makers could contrast the theoretical assessments and help to get deeper analysis, so it is planned to continue the development of this study in the future. It is hoped that the work carried out here will be the basis for future research and will contribute to the development of an appropriate Foreign Policy and an efficient Defense Policy. It is also expected that the conclusions of this paper will serve as primary lessons for other peripheral countries when considering the development of their foreign policy. In an international system as complex as the current one, the analysis of success cases (or, in this case, of relative failure) is essential for peripheral countries, in order to avoid costs and maximize benefits. The Argentine case may be an example for the rest of the world.

## **¿Por qué los estados rechazan ayuda internacional? El caso ecuatoriano (2007-2015)**

*Why do states reject foreign aid? The ecuadorian case (2007-2015)*

**Carlos Luis Obando Castillo \***

**Resumen:** Este artículo muestra costos y beneficios del Estado ecuatoriano en su decisión de rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo estadounidense y mantener la alemana. La política exterior autónoma, teoría sustantiva que deriva del realismo periférico, junto con las motivaciones de estados emisores y receptores para el flujo de AOD que observa la economía política internacional explican cuáles fueron las consideraciones políticas y financieras de esta decisión.

Los hallazgos muestran que Ecuador rechazó la ayuda estadounidense y alemana (2007-2014) porque no percibió riesgo de perjuicio material al hacerlo. Su retórica nacionalista, antihegemónica y anticolonial se fortaleció en un contexto macroeconómico favorable. Ponderó sus consideraciones políticas sobre este instrumento. Por un lado, Estados Unidos retiró su agencia de ayuda, USAID, el grupo militar y su oficina antinarcóticos y Ecuador obtuvo un beneficio simbólico de su posición antihegemónica. Por el otro, Alemania suspendió su ayuda momentáneamente, pero en 2015, Ecuador percibió riesgo de perjuicio material al no reactivarla entonces presentó flexibilidad en su agenda, relacionó sus intereses, y la aceptó nuevamente. El valor simbólico anticolonial de la ruptura con Alemania fue menor frente a la pérdida material que significaba su apoyo a las políticas ambientales y de planificación gubernamental de Ecuador.

**Palabras Clave:** cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo, ayuda al exterior, autonomía.

\* Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador. El presente trabajo se basó en la investigación inédita: *Costos y Beneficios de rechazar la Ayuda Oficial al Desarrollo: el caso de Ecuador (2007-2015)*. Quito: FLACSO, 2018. carlosluis.obando@gmail.com.

\*\* Fecha de recepción: abril 2019 / Fecha de aceptación: julio 2019.

**Abstract:** The present study aims to discuss costs and benefits of rejecting the U.S. aid and approving the Germany aid in the case of Ecuador. The concept of autonomy, the relevant goals and frames to aid policy, and the conflict of interests between donor and receiver states explains the confrontation in the ecuadorian foreign policy.

Ecuador reject foreign aid because did not perceive any risk of material damage in doing so. His nationalist, anti-hegemonic and anticolonial rhetoric was strengthened in a favorable macroeconomic context. Rafael Correa administration pondered its political considerations on this instrument. The reactions of U.S. and Germany were different. On the one hand, the United States withdrew its aid agency, USAID, the military group and its counternarcotics office and Ecuador had symbolic benefits a cause of its anti-hegemonic position. On the other hand, Germany suspended its aid momentarily, but in 2015 Ecuador perceived a risk of material damage by not reactivating it, then presented flexibility in its agenda, related its interests, and accepted German aid again. The symbolic anticolonial value of the rupture with Germany was less in the face of the material loss that meant its support to the environmental policies and governmental planning of Ecuador.

**Key words:** foreign aid, official aid for development, aid policy, autonomy.

## Introducción

Ecuador, en el periodo 2007-2014, rechazó la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no reembolsable de Estados Unidos y Alemania. En el 2015 cambió de postura frente a Alemania y aceptó una nueva oferta de ese tipo de ayuda. Estos recursos valorados financieramente fueron rechazados a pesar del perjuicio financiero de romper una relación favorable en esos términos. Este trabajo busca explicar cuáles fueron las razones particularmente de política exterior que llevaron a Ecuador a rechazar la ayuda de Estados Unidos y Alemania en ese periodo y comprender por qué se volvió a aceptar la ayuda alemana pero no la estadounidense. La administración de Correa canceló, en 2009, la renovación del acuerdo sobre el puesto de operaciones avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés), después de 10 años de vigencia. El convenio permitía a fuerzas militares estadounidenses, con la coordinación del Comando Sur de ese país, realizar operaciones antinarcóticos desde Manta, Ecuador.

<sup>1</sup> En el mismo año, expulsó a Mark Sullivan y Armando Astorga por considerar que su misión diplomática interfería con asuntos internos. En abril de 2011, declaró persona no grata y expulsó a la embajadora estadounidense Heather Hodges a causa de sus declaraciones sobre la corrupción de la policía ecuatoriana que involucraba al expresidente ecuatoriano Rafael Correa. Estas afirmaciones salieron a la luz pública a través de WikiLeaks, representada por Julian Assange, que difundió públicamente información confidencial del gobierno de Estados Unidos.<sup>2</sup> En 2013, notificó a USAID la no renovación del convenio que le permitía ejecutar proyectos de AOD no reembolsable en el país. Un año después pidió la salida del grupo militar y la oficina antinarcóticos estadounidense.

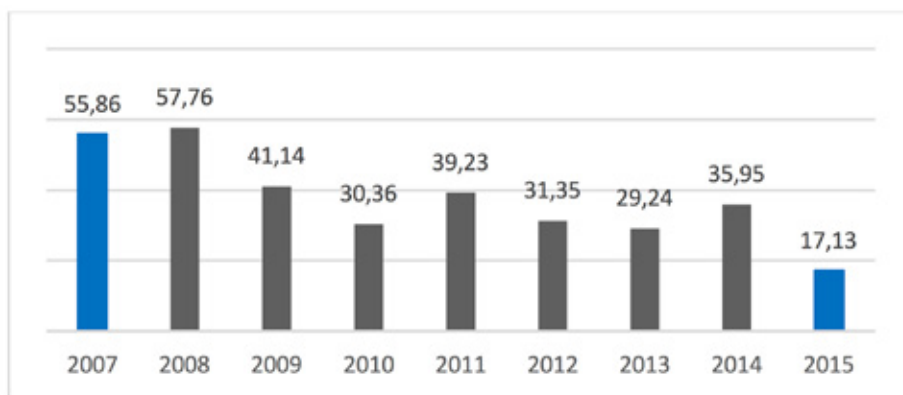
Al año 2014, la respuesta estadounidense fue insistir en el perjuicio material mutuo de romper sus acuerdos formales, pero no hubo confrontación abierta. Las entidades estadounidenses de ayuda económica y militar de mayor presencia, en millones estadounidenses, salieron de Ecuador. Ecuador resultó perjudicado en la recepción de su flujo de

<sup>1</sup> “EE.UU. deja la base de Manta”, *BBC Mundo*, Septiembre 18, 2009, [http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/09/090917\\_0238\\_ecuador\\_manta\\_rb](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/09/090917_0238_ecuador_manta_rb).

<sup>2</sup> “Ecuador expulsa a la embajadora de EE UU por un cable de WikiLeaks”, *El País*, Abril 6, 2011, [https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417_850215.html).

AOD no reembolsable a causa de esa decisión. Estados Unidos redujo su aporte, que registró de 2007 a 2015 un descenso de \$ 55,86 a \$ 17,13 millones en precios constantes 2015. La decisión ecuatoriana reflejó un costo progresivo en el flujo de AOD no reembolsable estadounidense (gráfico 1).

**Gráfico 1.** AOD no reembolsable estadounidense en Ecuador, en millones USD constantes 2015



Fuente: OECD stats 2017. <http://stats.oecd.org/>.

En el flujo financiero bilateral que Estados Unidos envió a Ecuador en el mismo periodo, también fueron evidentes los costos financieros. Al sumar el flujo privado y otros flujos (AOD, otros flujos oficiales, inversión extranjera directa, inversión de cartera, créditos a la exportación) enviados por Estados Unidos a Ecuador, disminuyeron de 40% a -3%.<sup>3</sup> Para Ecuador, del 2007 a 2015, esta relación financiera pasó de favorable a desfavorable. Recibió \$ 336 millones en 2007 y egresó \$ 82,7 millones en 2015. Estados Unidos fue el socio financiero más importante de Ecuador hasta el año 2007, desde entonces su relación se deterioró.<sup>4</sup>

En un sentido similar, en agosto de 2013, la administración de Correa canceló la negociación entre su gobierno y el gobierno alemán para la conservación del Yasuní ITT, una reserva de biodiversidad ecuatoriana.<sup>5</sup> Un año después, el 19 de diciembre de 2014, anunció la devolución de montos entregados por Alemania en la conservación ambiental. El canciller ecuatoriano Ricardo

<sup>3</sup> OECD stats. <http://stats.oecd.org/>. Recuperado 11 de junio de 2019.

<sup>4</sup> OECD stats, *op. cit.*

<sup>5</sup> "Correa rechaza cooperación e intromisión de Alemania en caso Yasuní ITT", *El tiempo*, Agosto 21, 2013, <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/318679/correa-rechaza-cooperacion-e-intromision-de-alemania-en-caso-yasuni-itt>.

Patiño (2010-2016) acusó a Alemania de vulnerar la autoridad política ecuatoriana a través de la AOD. Por lo que su rechazo se justificaba para defender la autoridad política de Ecuador sobre asuntos internos.

Ricardo Patiño dijo (...) Tanto la (cooperación) que recibimos, así como la que damos es no condicionada y respetuosa, y así se debe dar (...) Con todo respeto al gobierno de Alemania, lo que el gobierno de Ecuador dice es la verdad. No tienen que venir (parlamentarios alemanes) a consultar con otra entidad, peor con la oposición, para hacerse sus propias apreciaciones (...) Si no creen en la palabra de Ecuador, entonces no es bienvenida la cooperación alemana (...) nosotros preferimos devolverles esos recursos (Se refirió así a 7 millones de euros recibidos el último año) (...) ese dinero que el régimen ecuatoriano devolverá, puede servir al gobierno alemán para que establezca cursos de capacitación para que sus parlamentarios se actualicen en derecho internacional y soberanía.<sup>6</sup>

En junio de 2015, en Bruselas, en el marco de la Cumbre de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-Celac), Angela Merkel, canciller de Alemania, y Rafael Correa, jefe de Estado de Ecuador, sostuvieron una reunión para dialogar sobre la devolución monetaria de \$ 7 millones y suspensión de la cooperación alemana anunciada por Ecuador un año atrás. Meses después, en octubre, la cooperación alemana ofreció un nuevo acuerdo de aproximadamente 65 millones de euros o 72 millones de USD para actividades de conservación y reforestación que el gobierno ecuatoriano aceptó.<sup>7</sup>

El costo ecuatoriano de rechazar la oferta alemana fue sustantivo en el área ambiental. Pero, en general, el aporte de AOD no se redujo, por el contrario: de 2007 a 2015 se incrementó (ver figura 2). Alemania suspendió su cooperación en temas de ambiente por pedido de Ecuador, pero su interés no fue retirar su cooperación en general, ya que para el Estado alemán esa opción no era viable porque había realizado una inversión en Ecuador desde la década de 1990.<sup>8</sup> Retirarse para Alemania era considerado más costoso que suspender sus actividades y esperar un nuevo momento político. De no haberse presentado estos eventos de hostilidad, no se habría suspendido la AOD alemana en todos los sectores por aproximadamente nueve meses, y el registro financiero favorable para Ecuador habría sido mayor.<sup>9</sup>

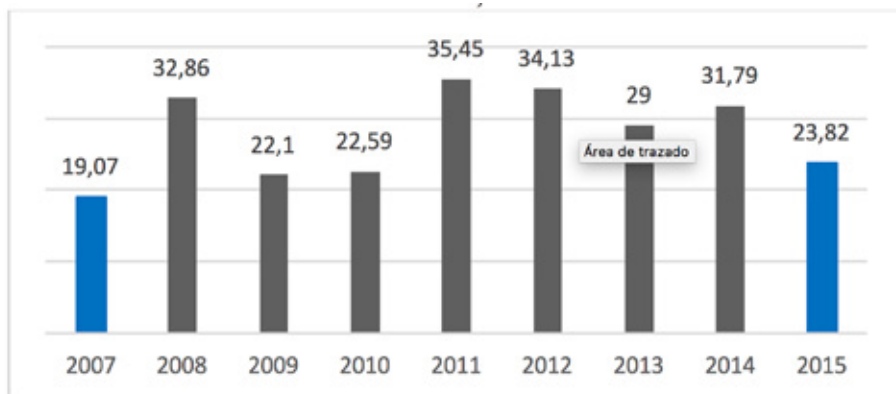
<sup>6</sup>“Ecuador da por terminada cooperación alemana en temas ambientales”, *El Telégrafo*, Diciembre 19, 2014, <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-da-por-terminada-cooperacion-alemana-en-temas-ambientales>.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Anita Krainer (ex colaboradora de GIZ) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>9</sup> Barbara Hess (representante de GIZ en Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

**Gráfico 2.** AOD no reembolsable alemana en Ecuador, en millones USD constantes 2015



Fuente: OECD stats 2017. <http://stats.oecd.org>.

La pregunta principal que aborda este trabajo es: ¿Por qué la administración de Rafael Correa decidió rechazar la AOD no reembolsable de Estados Unidos y conservar la de Alemania? El objetivo de esta investigación es mostrar las consideraciones financieras y de política exterior que motivaron las decisiones de la administración de Correa. Por los eventos citados, con respecto a los problemas con la AOD, se estudia el periodo 2007-2015.

El artículo se vale de los aportes de la política exterior autónoma para explicar el proceso de toma de decisiones de un Estado que se percibe en una situación de desventaja económica y política frente a estados más fuertes. Además del estudio de motivaciones, objetivos y usos de la AOD por parte de estados emisores y receptores. La mensurabilidad del estudio reside en la valoración financiera y política de la AOD no reembolsable bilateral.<sup>10</sup>

La evidencia, generada por el análisis de documentos, la revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas, es explicativa, no busca dotar de significados sociales o explicar procesos transfronterizos de creación de identidades a través de las decisiones ecuatorianas. Tampoco observa la fricción o relación entre grupos de poder de su política doméstica ni sus acciones colectivas regionales emprendidas con actores que compartieron intereses. En este caso, el actor principal es el Estado. Se lo considera como unidad íntegra, que actúa y cuenta con intereses en la escena internacional que se materializan en decisiones hacia el exterior.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Walt Whitman Rostow, "Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period", in Gerald M. Meier and Dudley Seers, eds., *Pioneers in Development* (New York: Oxford University Press, 1984), págs. 227-261.

<sup>11</sup> David Lake, "The State and International Relations", in Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, eds., *The Oxford Handbook of International Relations* (New York: Oxford University Press, 2008), págs. 41-61.



Los hallazgos muestran que al comparar los años 2007 y 2015, Ecuador minimizó las pérdidas financieras por la ganancia política de una ruptura simbólica de relaciones de dependencia. La administración de Correa presentó una medida antihegemónica y anticolonial que generó réditos políticos frente a Estados Unidos, pero no frente a Alemania. En ambos casos, las decisiones estuvieron acompañadas por una retórica nacionalista y mercado internista que se fortaleció en un contexto macroeconómico favorable, y que avalaron un periodo donde primó la política exterior y autónoma como veremos más adelante.

El artículo presenta, en la primera parte, la caracterización de la confrontación ecuatoriana en materia de AOD con foco en los casos de Estados Unidos y Alemania. En la segunda parte se aborda la búsqueda de autonomía de Ecuador particularmente vinculando la investigación a las decisiones de política exterior autónoma. En la tercera sección se analizan las consideraciones que motivaron las decisiones de la administración de Correa sobre la AOD estadounidense y alemana. Finalmente se presentan los resultados y conclusiones del trabajo.

## La confrontación y la búsqueda de autonomía frente a la AOD

La confrontación del Estado más débil, en términos de recursos económicos, militares y de su forma de organización social y política, frente a dos estados más fuertes y sofisticados, en los mismos términos, materializa un escenario de discusión teórica sobre las interacciones de las unidades de un sistema internacional que involucra enfoques de política exterior y economía política internacional.<sup>12</sup>

Para explicar la confrontación, los enfoques teóricos citados consideran la forma de organización del Estado y los problemas de alcance local y global que se producen por la eficiencia de las políticas e instituciones establecidas al interior del gobierno. De los escenarios prescriptivos, pensados por la economía política internacional, para solucionar los desequilibrios económicos y políticos, surgió la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): “Del énfasis en la acumulación de capital, la industrialización y la planeación central del estado sobre la economía emergió la ayuda al exterior”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Kenneth N. Waltz, *Teoría de la Política Internacional* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), págs. 33-181.

<sup>13</sup> Gerald M. Meier and Dudley Seers, eds., *Pioneers in Development* (New York: Oxford University Press, 1984), pág. 18.

Ecuador, al rechazar la AOD, decide sobre fuerzas que superan su capacidad nacional, como los asuntos de ambiente, seguridad y gobierno involucrados en la agenda de Estados Unidos y Alemania.<sup>14</sup> No enfrenta una entidad que lo sancione o compense a manera de un gobierno mundial; goza de capacidades económicas, militares y políticas muy limitadas, sus acciones no modifican el esquema de conducta del sistema internacional.<sup>15</sup> La reacción a sus decisiones de AOD se reduce a los costos o beneficios de la relación bilateral con los emisores y en su política doméstica.

Al rechazar la AOD, Ecuador rechaza un esquema de conducta no deseado. Por sus capacidades, los estados de mayor poder cuentan con una mejor posición a nivel internacional e influyen sobre las formas de proceder de otros estados en los ámbitos económico, político, militar y social. A estos estados se les denomina “potencias” y al Estado que se destaca entre ellos, por su preponderancia en los mismos términos, se le denomina “hegemón”.<sup>16</sup> Así, Alemania se ubica como potencia europea, y Estados Unidos como hegemón regional y global.<sup>17</sup> Ambos influyen un esquema de conducta internacional.<sup>18</sup> Desde esta perspectiva, Ecuador es un actor irrelevante, no representa un poder que pueda desestabilizar el orden de las actuales potencias, que desafíe la posición internacional del hegemón o que incida sobre el esquema de conducta internacional.

Ecuador enfrenta mayores dificultades al rechazar la AOD que los emisores. Alemania y Estados Unidos son actores que por sus capacidades podrían asumir sin problema el costo de romper relaciones con un estado pequeño.<sup>19</sup> Para Ecuador, los costos de rechazarla son mayores porque sus capacidades limitadas aumentan la dificultad de resolver los problemas involucrados en las agendas de AOD.

Al igual que en términos de poder, el rol del receptor de AOD puede comprenderse como un Estado receptor de normas.<sup>20</sup> Para explicar esta relación, se vinculan las preocupaciones de los estados sobre la seguridad y la defensa al nivel medio de análisis de las relaciones internacionales

sobre la forma de los estados como medio para proveer condiciones para

<sup>14</sup> Fredy Rivera, *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador 1998-2006* (Quito: FLACSO, 2012), págs. 27-54.

<sup>15</sup> Waltz, *op. cit.*, pág. 157.

<sup>16</sup> G. John Ikenberry, Michael Mastanduno y William C. Wolforth, *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (New York: Cambridge University Press, 2011), págs. 1-33.

<sup>17</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Powers Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), págs. 29-54.

<sup>18</sup> Waltz, *op. cit.*, pág. 157.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Carlos Escudé, *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, (Buenos Aires: Lumiere, 2012), págs. 18-21.

el desarrollo de los diferentes ámbitos sociales. Este ejercicio requiere revisar los aportes críticos sobre la forma cómo se relacionan los estados latinoamericanos en un orden internacional, donde predominan las capacidades de Estados Unidos, Alemania y otras potencias,<sup>21</sup> sin caer en una visión romántica de un orden internacional injusto.

La búsqueda de autonomía de Ecuador se contextualiza en una búsqueda latinoamericana por disminuir su dependencia. Encuentra sustento teórico en las teorías de centro y periferia, estructuralistas, de la dependencia y neo-marxistas. Desde estos enfoques, el desarrollo de los más favorecidos perjudica a los menos desarrollados por las diferencias de tecnología, mano de obra y otras consideraciones sociales y de estructura productiva. Esta visión teórica fue nutrida y criticada por los teóricos de la autonomía con el objetivo de explicar cómo romper esa situación a través de varias opciones estratégicas de política exterior.<sup>22</sup> A pesar de ese esfuerzo, la búsqueda de autonomía se ha producido acompañada de medidas populistas no estratégicas.

En resumidas cuentas, la autonomía fue percibida como el desarrollo del interés nacional, objetivado por un uso racional. Sus análisis del sistema internacional se concentraron en la asimetría existente en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los objetivos nacionales por parte de las elites que conducen al Estado-nación, siendo este, su variable de análisis. La ideología que lo sustentó fue de tipo nacionalista y mercadointernista, asimilable a los populismos existentes en esta época.<sup>23</sup>

Esta lógica bimodal de las teorías, pensadas para explicar el subdesarrollo por la evolución misma del desarrollo, facilita un uso emotivo de la teoría de política exterior de la autonomía para promover políticas de izquierda o de derecha. Dado el proceso de América Latina de colonización y descolonización, el uso político o ideológico de esa lógica bimodal deriva en políticas emotivas o de resentimiento.<sup>24</sup> Así, las teorías que fueron dirigidas para explicar la afectación de la forma de organización del Estado justifican un uso político de la búsqueda de autonomía.

<sup>21</sup> José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff, "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, N.º 186 (2017), págs. 39-72.

<sup>22</sup> Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas* (Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984), pág. 24.

<sup>23</sup> Alejandro Simonoff, "La autonomía puigiana", en Alejandro Simonoff, comp., *Los pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe; Methol Ferré, Puig y Tomassini a las relaciones internacionales* (La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 2014), pág. 58.

<sup>24</sup> Gerald M. Meier, "La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva", en Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz, eds., *Fronteras de la Economía del Desarrollo, El Futuro en Perspectiva* (Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2002), pág. 1-38.

Sea que las ideas son importadas desde afuera o producidas al interior de los países en desarrollo, ellos deben evitar los sesgos de ideología. Con la descolonización, posterior a la guerra, la economía del desarrollo fue inicialmente vista a menudo como la economía del resentimiento o del descontento. El centro y la periferia fueron categorías emotivas —y no lógicas—. Como una orientación de política y un asunto de solución de problemas, la economía del desarrollo fue también susceptible de ideologías tanto de derecha como de izquierda. El pensamiento disciplinado sobre el balance adecuado entre Estado y mercado ha sido desatendido con frecuencia.<sup>25</sup>

El nivel de recursos militares, económicos y políticos, en conjunto, permiten ubicar a los estados en una de las dos categorías de receptores o hacedores de normas.<sup>26</sup> No existe una línea divisoria clara entre ambas categorías, de allí que también cuente la percepción. Los recursos militares y económicos se miden por el nivel de desafío que puede presentar un Estado frente al estado más fuerte del sistema internacional. Mientras cuente con las capacidades para desafiarlo es una potencia, si no, se trata de un receptor de normas.

En cuanto a los recursos políticos, estos hacen referencia a la capacidad de tomar decisiones que afecten a otros Estados y los obligue a realizar acciones que no deseen, esto puede ser por coerción o por consenso.<sup>27</sup> Se toma en cuenta la capacidad de liderazgo, es decir, que sin coerción existan otros actores de igual, menor o mayor poder que respalden los objetivos del Estado líder como propios.<sup>28</sup> Es indicador de este liderazgo, la membresía a organizaciones internacionales que brinden privilegios al Estado. Por ejemplo, la capacidad de veto con la que cuentan Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El poder de veto les permite decidir en materia de seguridad internacional e imponerse sobre los deseos de otros estados.<sup>29</sup> Los tres tipos de poder no pueden medirse aisladamente sino en conjunto.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Gerald M. Meier, "Introducción: Ideas para el Desarrollo," en Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz, eds., *Fronteras de la Economía del Desarrollo. El Futuro en Perspectiva* (Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2002), pág. xiii

<sup>26</sup> Carlos Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina* (Buenos Aires: Editorial Planeta, 1992), págs. 11-12.

<sup>27</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 2005), págs. 5-17.

<sup>28</sup> Andrés Malamud, "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin America Politics and Society*, Vol. 53, Núm. 3, (2011), págs. 1-24.

<sup>29</sup> Escudé, *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, págs. 18-21.

<sup>30</sup> Waltz, *op. cit.*, pág. 157.

La política exterior autónoma presenta una “evolución de tres fases”.<sup>31</sup> Autonomía tradicional o confrontacional, relacional y nuevos enfoques. Las dos primeras guardan mayor similitud tomando supuestos del neorealismo sobre el interés en la seguridad y la supervivencia, aunque complementan su nivel de análisis estructural y plantean como objetivo el desarrollo, entendido como conservación o incremento de recursos materiales. El grupo de teóricos del segundo enfoque está conformado, entre otros, por Escudé<sup>32</sup>, Colacrai<sup>33</sup>, Miranda<sup>34</sup>, Russell y Tokatlian.<sup>35</sup> En común, defienden los beneficios de alinearse con una visión crítica y adaptarse a las reglas dominantes producto de la globalización, para generar mayor margen de maniobra en las negociaciones frente a estados poderosos. Ubican como herramientas de autonomía la integración y concertaciones políticas regionales. Lo que se nombra en este trabajo como estrategia de relación de agendas o autonomía relacional.

Del concepto de autonomía relacional, introducido por Russell y Tokatlian,<sup>36</sup> al que se alinean las perspectivas de Colacrai<sup>37</sup> y de Lorenzini y Pereyra<sup>38</sup> surge el hecho de que los estados latinoamericanos no pueden generar mayor nivel de autonomía, a partir de políticas nacionales subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de confrontación. La autonomía nacional tiene que ser pensada “como incrustada dentro de un marco mucho más amplio de gobernanza global que establece una serie de principios que incluso limitan el ejercicio de autoridad política”.<sup>39</sup>

En este trabajo se entenderá el concepto de autonomía separado del de soberanía, aunque muchas veces ambos términos se confundan en los discursos políticos de la administración de Correa. Desde un enfoque teórico kantiano, la autonomía es una propiedad de la voluntad y esta

---

<sup>31</sup> Cristian Ovando y Gilberto Aranda, “La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales,” *Papel Político*, Vol. 18, Núm. 2 (jul-dic2013), pág. 730.

<sup>32</sup> Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, págs. 11-12.

<sup>33</sup> Miryam Colacrai, “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en Gladys Lechini, Víctor Klagsbrunn y Williams Goncalves, orgs., *Argentina e Brasil. Venciendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepção estratégica*, (Rio de Janeiro: Revan, 2009), págs. 33-50.; Miryam Colacrai, “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el mercosur”, en Atilio A. Boron, Gladys Lechini, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Julio 2006), págs. 381-397.

<sup>34</sup> Roberto Miranda, “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad”, *Invenio*, Vol. 8, Núm. 015 (2005), págs. 47-60.

<sup>35</sup> Roberto Russell y Juan Tokatlian, “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 7 (mayo 2001), págs. 71-92.

<sup>36</sup> Russell y Tokatlian, *op. cit.* (2001), págs. 71-92.

<sup>37</sup> Colacrai, *op. cit.*, págs. 381-397.

<sup>38</sup> María Elena Lorenzini y María Gisela Pereyra Doval, “Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil” *Relaciones Internacionales*, Vol. 1, Núm. 22 (febrero-mayo 2013), págs. 9-26.

<sup>39</sup> David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford university Press, 1999), pág. 444.

es autónoma cuando no está movida por los deseos, inclinaciones o las órdenes de otros. "Un Estado soberano puede perder su autonomía al mismo tiempo que mantiene su soberanía".<sup>40</sup>

Para evitar confusiones "se debe relacionar los conceptos de soberanía con el aspecto jurídico y autonomía con el aspecto político".<sup>41</sup> Aunque existen otros tipos de soberanía, como el caso de soberanía nominal cuando los estados no son capaces de controlar su espacio territorial, no se hará mayores referencias al concepto desde esta perspectiva porque no es el foco principal de esta investigación.

Para Dekronja,<sup>42</sup> la autonomía de un país latinoamericano debía ser gradual, no confrontacional, y esperar la coyuntura más propicia para la capacidad de acción propia. Escudé<sup>43</sup> y otros autores no ven un futuro para América Latina distanciado de Estados Unidos, cuya influencia se hizo más fuerte después de la Guerra Fría. Russell y Tokatlian<sup>44</sup> mencionan que es primordial entender la autonomía como una estrategia independiente de la confrontación. El Estado cuenta con las capacidades para ejecutar políticas de beneficio nacional, a pesar de que estas coincidan con los intereses de estados dominantes. "No es el alto nivel de confrontación lo que caracteriza a la autonomía, sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional".<sup>45</sup>

El planteamiento de la autonomía es útil en esta investigación por la valorización política y financiera de la AOD. Resalta la relación entre las consideraciones políticas del Estado receptor sobre su emisor y su búsqueda de autonomía que provoca en algunos casos confrontación. Los emisores esperan deferencia o cortesía al entregar AOD por la manera como esta se financia: a través de impuestos que incluyen a sus sectores sociales más vulnerables. Los receptores esperan reconocimiento de su autonomía y exigen mayor control sobre estos recursos. Ambas posturas muestran una realidad compleja entre reducir los costos administrativos de la AOD, a través de conceder mayor confianza al gobierno receptor, y tener más control por parte del emisor sobre los recursos que provienen de sus pagadores de impuestos y rendir cuentas en sus países de origen. El receptor, al no percibir un reconocimiento de su autonomía, no

<sup>40</sup> Robert. O. Keohane y Joseph S. Nye, "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion", en Leland M. Goodrich y David A. Kay, eds., *International Organizations: Politic and Process* (Wisconsin: Wisconsin University Press, 1973), pág. 393.

<sup>41</sup> Russel y Tokatlian, *op. cit.* (2001), pág. 76.

<sup>42</sup> Gerhard Drekonja & Tokatlian Juan Gabriel, eds., *Teoría y Práctica de la política exterior latinoamericana*, (Bogotá: CEREC/ Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, 1983), pág. 21.

<sup>43</sup> Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, págs. 11-12.

<sup>44</sup> Russell y Tokatlian, *op. cit.* (2001), pág. 76.

<sup>45</sup> Geraint Parry, "Thinking one's own thoughts: Autonomy and the citizen", en Robert Wokler, ed., *Rousseau and Liberty*, (Manchester: Manchester University Press, 1995), pág. 100.

percibe perjuicio material alguno en rechazar AOD no reembolsable.<sup>46</sup> No comparte la preocupación de rendición de cuentas frente a los pagadores de impuestos de los emisores y la califica de ilegítima o amenaza para la institucionalidad del Estado, como sucedió en el caso de la administración de Rafael Correa.<sup>47</sup> En términos políticos, rechazar la AOD es rechazar un orden económico internacional injusto y negarse a las exigencias de modificación del orden interno.<sup>48</sup>

La AOD es un recurso que se valora, según consideraciones políticas, del emisor y receptor. El emisor valora las características de gobierno del receptor, en cuanto a su solidez democrática o buen gobierno, la eficiencia y transparencia de ejecución de los recursos según sus preferencias. A más de considerar sus intereses nacionales en la emisión de la AOD, valora las características gubernamentales del receptor. Este último, por otro lado, valoriza la equidad o asimetrías de poder en el sistema internacional y al interior el poder de decisión sobre los programas y beneficiarios de AOD. El receptor prefiere que su planificación y visión de gobierno se materialice en la ejecución de esos recursos. Esto se vuelve más importante para el receptor en tanto disminuye la percepción de aporte material de la AOD para su economía.<sup>49</sup>

La administración de Correa consideró que la exigencia de los emisores de AOD, sobre la forma de organización interna del Estado, constituía una intromisión frente a su autonomía y una amenaza a la estabilidad política de su régimen. Tal percepción motivó la salida de dos funcionarios de la embajada estadounidense y de su embajadora Heather Hodges, la ruptura del convenio de USAID y la hostilidad frente a los parlamentarios alemanes que se dirigían a supervisar proyectos de ayuda ambiental en Yasuní ITT, reserva de biósfera en Ecuador.

Las demandas sobre un orden internacional justo y un orden interno eficiente, han trascendido en marcos de acción para la ejecución de la AOD que se observa en el Plan Marshall, emprendido por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa y consensuados como las agendas de Objetivos de Desarrollo aprobadas en Naciones Unidas. Estos marcos políticos recogen preocupaciones de emisores y receptores sobre ambos aspectos,<sup>50</sup> aunque no satisfacen todas las demandas.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> John Degenbol-Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation* (New York: Palgrave, 2003), págs. 92-93; Myrdal, op. cit. págs. 149-166; Russell y Tokatlian, op. cit. (2009), págs. 211-249.

<sup>47</sup> "Ecuador no necesita limosnas de ciertas ONG que buscan socavar la institucionalidad del Estado". Enlace ciudadano No 353, 21 de diciembre de 2013.

<sup>48</sup> Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, op. cit. pág. 17; Myrdal, op. cit. págs. 149-166; Russell y Tokatlian, op. cit. (2009), págs. 211-249.

<sup>49</sup> Degenbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, op. cit. pág. 17.

<sup>50</sup> Gunnar Myrdal, "International inequality and foreign aid in retrospect," en Gerald M. Meier and Dudley Seers, eds., *Pioneers in Development* (New York: Oxford University Press, 1984), págs. 149-166.

<sup>51</sup> Dambisa Moyo, *Dead Aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010), págs. 14-16.

Desde una visión neomarxista, crítica del orden internacional,<sup>52</sup> en muchos países de América Latina se percibe que el desarrollo del actual modelo económico y político liderado por Estados Unidos es la causa del subdesarrollo que ha provocado en la región economías y democracias débiles.<sup>53</sup> Frente a esta perspectiva neocolonial,<sup>54</sup> la política exterior de anteriores administraciones de Ecuador y países latinoamericanos (a excepción de Cuba) ha sido criticada como clientelar o de estricto seguimiento a las preferencias del hegemón.<sup>55</sup>

Desde estas perspectivas, el Estado rechaza la AOD porque otorga mayor ponderación a sus consideraciones políticas sobre su valor material y concibe una relación política dicotómica frente a los intereses del emisor. A la inversa: el receptor la acepta porque desestima sus consideraciones políticas y percibe un riesgo de perjuicio material al no hacerlo, su relación con el emisor se percibe con mayor complejidad, existe menos hostilidad y abarca más de dos opciones contrarias entre sí. En el primer escenario estratégico, el Estado es confrontacional y en el segundo relacional.

La búsqueda de autonomía y la confrontación de la AOD involucra los intereses presentes en las agendas involucradas y la política doméstica ecuatoriana relacionada con los emisores. Desde el punto de vista de un Estado no estratégico como Ecuador, en términos de foco de poder, se explica su decisión por el uso político de la AOD, y el significado que tal medida representa para sus objetivos de política exterior.

## Uso político de la AOD

Para Ecuador, hasta el año 2007, Estados Unidos cumplía un rol en la economía como principal mercado de sus exportaciones, financista bilateral y multilateral.<sup>56</sup> La administración de Correa, frente a los intereses de Estados Unidos, marcó una ruptura y una coincidencia con administraciones anteriores. Una ruptura simbólica al rechazar créditos y sugerencias de política fiscal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como al tomar distancia de los convenios de inversión que favorecían las preferencias del hegemón que fueron ampliamente

<sup>52</sup> Luis A. Hidalgo Capitán, "Economía Política del Desarrollo. La Construcción Retrospectiva de una Especialidad Académica", *Revista de Economía Mundial*, No. 28 (2011), pág. 285.

<sup>53</sup> Carlos Akira, *Neorealismo político vs. Multilateralismo democrático* (Buenos Aires: CLACSO, 2015), pág. 19.

<sup>54</sup> Waltz, *op. cit.*, pág. 157.

<sup>55</sup> Roberto Russell y Juan G. Tokatlian, "Modelos de Política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos", *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, No. 85-86 (mayo 2009), págs. 211-249.

<sup>56</sup> Hey, *op. cit.*, (2003), págs. 185-205.



aceptados en administraciones anteriores.<sup>57</sup> Coincidencia en cuanto a considerar a Estados Unidos estratégico en la región en relación con los temas de migración, comercio, estabilidad política, tráfico de drogas ilícitas, trata de personas y crimen organizado.<sup>58</sup>

Los elementos coloniales, hegemónicos y dogmáticos de la agenda ecuatoriana sobre los intereses de Estados Unidos reflejan una realidad percibida por la sociedad latinoamericana de dominación frente al hegemón.<sup>59</sup> La política exterior ecuatoriana se puede percibir desde un extremo de clientelismo a uno de oposición, desde los años ochenta hasta la administración de Correa<sup>60</sup>, sin mostrar claras opciones estratégicas frente a los temas de interés descritos. En términos de Rosenau<sup>61</sup> se ponderan las variables geográfica y social. La cercanía de Estados Unidos, cumple, para Ecuador, dos roles: hegemón regional y global. Alemania es un poder regional pero su influencia se produce en mayor medida en el continente europeo. Por la cercanía del poder estadounidense, la sociedad ecuatoriana y latinoamericana justifica la política exterior contra hegemónica.<sup>62</sup> Pesan, en menor medida, las variables de ideología y de función en relación a las variables geográfica y social: aun si la estructura gubernamental o la ideología del presidente ecuatoriano fuera diferente, esta situación facilita que el ente ecuatoriano responsable de la AOD tome una postura dicotómica, a favor o en contra, frente al poder de Estados Unidos u otra potencia.<sup>63</sup>

El afán de generar una ruptura simbólica y transitar desde prácticas clientelares a una posición de autonomía, frente a los intereses verticales del hegemón sobre la democracia, política fiscal, seguridad y forma del gobierno ecuatoriano,<sup>64</sup> se fijó desde el ejecutivo ecuatoriano como estrategia generalizada frente a la recepción de AOD. En palabras de Correa: "No es la cooperación internacional (AOD no reembolsable) la que nos impone la agenda, sino las prioridades y objetivos del Gobierno Nacional. Si las instituciones extranjeras no están de acuerdo con nuestra política, habrá que rechazar su oferta."<sup>65</sup>

La confrontación frente a la agenda del hegemón, a través de la ruptura simbólica frente a la AOD, afectó la relación política con Alemania.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Bonilla, *op. cit.* págs. 11-45; Rivera, *op. cit.* págs. 27-54; Russell y Tokatlian, *op. cit.*, (2009), págs. 211-249.

<sup>59</sup> Akira, *op. cit.*, págs. 9-41.

<sup>60</sup> Hey, *op. cit.* (2003), págs.185-205.

<sup>61</sup> James N. Rosenau, "Preteorías y Teorías sobre Política Exterior", en John A. Vásquez, ed., *Relaciones Internacionales El Pensamiento de los Clásicos* (México D.F.: Editorial Limusa, 1994), pág. 207-215.

<sup>62</sup> Akira, *op. cit.*, págs. 9-41.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Bonilla, *op. cit.*, págs. 11-45; Hey, *op. cit.* (2003), págs. 185-205; Rivera, *op. cit.*, págs. 27-54.

<sup>65</sup> Rafael Correa (ex presidente de Ecuador) carta interna enviada a la autoridad técnica de cooperación internacional de Ecuador, 29 de diciembre de 2008.

Las consideraciones financieras y materiales de la relación bilateral entre ambos se vieron disminuidas por el valor simbólico de una posición antihegemónica, anticolonial y de rechazo a la imposición dogmática.

Alemania representa, para el orden internacional, un polo de poder económico y militar.<sup>66</sup> Para Estados Unidos, un actor que no atiende sus intereses de economía política internacional pero que se sirve de su liderazgo financiero global. Alemania, en el 2015, registró el mayor superávit comercial a nivel global, 300 mil millones más de exportaciones en relación con sus importaciones anuales. China lo secundó con 200 mil millones.<sup>67</sup>

Para Ecuador se consideraba un socio importante de AOD. Alemania coincidía con sus políticas de conservación ambiental y modernización del Estado; apoyó de manera directa al Ministerio de Ambiente y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador. Permitió la coordinación del Estado ecuatoriano sobre los recursos de AOD en ambiente y gobierno. Modificó su forma de trabajo en asuntos de modernización del Estado. GIZ, agencia de AOD alemana, dejó de trabajar en la descentralización de las políticas de fortalecimiento de gobierno, con los gobiernos autónomos descentralizados (entidades subnacionales) para concentrarse en el apoyo al gobierno central como lo había solicitado Ecuador.<sup>68</sup>

Dentro de Alemania, partidos políticos a favor de la conservación ambiental vieron con mucho romanticismo la administración de Correa. Estos conectaron con sus políticas sobre otorgarle derechos constitucionales a la naturaleza y promover internacionalmente la protección de una zona biodiversa como Yasuní ITT, rica en petróleo, cuya explotación se propuso sustituir por una compensación económica internacional. Las políticas a favor del ambiente de la administración de Correa facilitaron coincidencias políticas entre actores estatales y no estatales de ambos países que no significaron un impedimento para el desarrollo de una posición hostil por parte de Ecuador, mucho menos un eje catalizador de una posición amistosa del ejecutivo ecuatoriano.<sup>69</sup>

La hostilidad de Ecuador fue evidente tras las declaraciones públicas de sus autoridades. El aporte material de Alemania a las políticas del gobierno ecuatoriano era notorio y apreciado por el Ejecutivo,<sup>70</sup>

<sup>66</sup> "Alemania asume su papel como líder militar en la Unión Europea", *New York Times*, Junio 9, 2016, <https://www.nytimes.com/es/2016/06/09/alemania-asume-su-papel-como-lider-militar-en-la-union-europea/>

<sup>67</sup> "El poder de EE UU y el superávit comercial alemán", *Esglobal*, Julio 25, 2017, <https://www.esglobal.org/poder-ee-uu-superavit-comercial-aleman/>.

<sup>68</sup> Barbara Hess (representante de GIZ en Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Maria Augusta Montalvo (ex asesora de la autoridad técnica ecuatoriana de cooperación internacional y del ministro de ambiente de Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

pero esa apreciación no frenó las intenciones de ruptura formal en materia de AOD. Ecuador calificó las intenciones de Alemania sobre el seguimiento de proyectos ambientales como intentos de intervención, disminución de autoridad política o violación de soberanía ecuatoriana.

La dignidad del país no está en venta. Señores (alemanes), quédense con su plata, rechazamos unilateralmente el convenio. Sabremos salir adelante sin la prepotencia de ciertos países que siempre se han creído los dueños del mundo (...) Se da por terminado el acuerdo por la insolencia de estos funcionarios de tercer nivel que no han sido desmentidos por los funcionarios del primer nivel, añadió Correa al precisar que la decisión de explotar el petróleo del subsuelo del parque nacional Yasuní, en la Amazonía, es soberana. "No tenemos que dar explicaciones a nadie, no tiene que crear conflicto con nadie, esta es una decisión soberana de Ecuador y, si se crea un conflicto diplomático por esto, será porque se han entrometido en decisiones soberanas de Ecuador y este Gobierno ni este presidente lo van a permitir (...) ¿Qué solvencia moral tiene Alemania para decirnos a nosotros como conservar nuestro medio ambiente?"<sup>71</sup>

La confrontación se produjo de forma unilateral, Ecuador mostró en su política exterior la intención de romper formalmente las relaciones de AOD con Alemania. Alemania mantuvo sus operaciones a pesar de las críticas al interior por entregar AOD a un país que declaró públicamente su rechazo. Prefirió esperar un nuevo momento político para fortalecer sus relaciones y sobrepasar los momentos de tensión sin llegar a la confrontación abierta. Hubo precedentes de esta posición flexible por la cesión alemana que sucedió en los programas de modernización del Estado: GIZ dejó de trabajar con gobiernos subnacionales y concentró su apoyo en esta materia a la Secretaría de Planificación de Desarrollo de Ecuador.

La relación política con la administración de Correa no había presentado tensiones previas a las relacionadas con la AOD en materia ambiental. La confrontación y exigencia de reconocimiento de autonomía no encontraba un eco histórico o sociológico, o un afán de romper una situación de dominación entre Alemania y Ecuador.<sup>72</sup> La confrontación ecuatoriana fue arbitraria y no representaba el mismo escenario contrahegemónico.

<sup>71</sup> "Correa rechaza cooperación e intromisión de Alemania en caso Yasuní ITT", *El Tiempo*, Agosto 21, 2013, <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/318679/correa-rechaza-cooperacion-e-intromision-de-alemania-en-caso-yasuni-itt>

<sup>72</sup> Anita Krainer (ex colaboradora de GIZ) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

La decisión de la administración de Correa frente a la AOD se explica en este trabajo según la perspectiva de un Estado pequeño, no estratégico para el hegemón,<sup>73</sup> caracterizado por:

1. Su interés de modificar el orden internacional resumido en su posición antihegemónica y anticolonial.
2. Las coincidencias multilaterales de su posición contra hegemónica, resumido en el rechazo de la imposición dogmática con coincidencias ideológicas regionales.
3. El abastecimiento de recursos materiales para consolidar su proyecto de autonomía.
4. La ponderación de sus valores imaginarios sobre materiales resumido en una retórica nacional fortalecida en un contexto macroeconómico favorable.

La AOD comprende valoraciones financieras y políticas para su aprobación que puede enfrentar las visiones del emisor y receptor sobre el orden internacional, y la forma de gobierno de los estados receptores. La aceptación de los recursos significa cesiones distintas para receptores y emisores. Desde el receptor, aceptar la AOD es ceder en su rechazo a un sistema internacional injusto y aceptar las discusiones sobre su orden interno como fuente de desequilibrios políticos y económicos. Desde el emisor tal aceptación de recursos de AOD fortalece su visión sobre el nivel de eficiencia de las instituciones y políticas del Estado receptor como piedra angular para solucionar problemas económicos y políticos.<sup>74</sup>

Bajo estas consideraciones, el Estado receptor se siente urgido por encontrar en los vínculos entre sus elites nacionales y las extranjeras una oportunidad de favorecer un proyecto de autonomía nacional. La urgencia se produce por el contraste de visiones utilitaristas sobre la AOD de receptores y emisores. Los emisores buscan materializar sus objetivos de seguridad, u otro tipo de objetivos egoístas, y los receptores buscan un uso arbitrario para usar la AOD como instrumento de compensación material para grupos sociales aliados. El gobierno receptor busca alcanzar mayor aprobación de grupos políticos internos a través de mayor

---

<sup>73</sup> Adrián Bonilla, "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana" en Orfeo en el Infierno (Quito: Flacso, 2002), págs. 11-45.

<sup>74</sup> Meier y Seers, *op. cit.* págs. 227-261

control y decisión sobre los beneficiarios y programas de estos recursos. Los emisores no ceden porque su agenda está pensada en términos globales, hemisféricos o regionales y no particulares.<sup>75</sup>

Desde estas perspectivas, las valoraciones políticas y financieras de la AOD plantean una disyuntiva para el emisor entre la arbitrariedad y la flexibilidad, frente a su agenda de AOD en el Estado receptor, y ceder a ciertas exigencias o no hacerlo. Presiona a los receptores a tomar una postura a partir de una percepción dicotómica de las relaciones de AOD entre opresores y reprimidos y ubicarse a favor o en contra del opresor.<sup>76</sup>

Estas discusiones alrededor de la AOD, como instrumento de modificación del sistema político del Estado receptor y el orden internacional, se materializaron en al menos cuatro ejes en el caso de estudio: posición antihegemónica, medida anticolonial, rechazo a la imposición dogmática y fortalecimiento de la retórica nacionalista en un contexto macroeconómico favorable. Estos cuatro ejes se legitimaron por una realidad social presente en Latinoamérica que percibe a Estados Unidos como responsable de un sistema opresivo, y su AOD como instrumento neocolonial.<sup>77</sup>

## Posición antihegemónica

Ecuador, en las décadas de los años ochenta, noventa e inicios del siglo veintiuno, marcó una tendencia de política exterior a favor de los Estados Unidos. Por ejemplo, las políticas económicas adoptadas por la administración de Febres Cordero favorables a la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el acuerdo de seguro de inversión estadounidense que firmó para garantizarle la no expropiación de sus inversiones. Ambas medidas, en Ecuador se calificaron como formas de “neocolonialismo”.<sup>78</sup> Al final de la década de 1990, se produjeron, por ejemplo, la dolarización de la economía ecuatoriana y la firma del convenio de la Base de Manta para la coordinación de militares estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico en Ecuador que fueron calificadas de forma similar.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, *op. cit.*, págs. 10-25.

<sup>76</sup> *Ibid.*, págs. 10-25.

<sup>77</sup> Akira, *op. cit.*, págs. 9-41; Moyo, *op. cit.*, págs. 14-16.

<sup>78</sup> Jeanne Hey, *theories of dependent foreign policy and the case of Ecuador during the Hurtado and Febres Cordero administrations, 1981-1988, Dissertation*, (The Ohio State University, 1992), pág. 9.

<sup>79</sup> Jeanne Hey, “Ecuador, Foreign Policy on the Brink,” en Jeanne Hey y Frank Mora, eds., *Latin America and Caribbean Foreign Policy*, (Lanham: Rowman Littlefield, 2003), págs. 185-205.

La administración de Correa llevó estos acontecimientos históricos de alineación al extremo de la confrontación. Así calificó la política exterior de las administraciones anteriores como responsables de ceder en intereses nacionales a favor de los Estados Unidos, y organismos internacionales afines con la visión económica y política hegemónica que se identificaron en el Banco Mundial y el FMI.<sup>80</sup> La confrontación frente a los socios de financiamiento internacional, vinculados con intereses estadounidenses, se alineó a la estrategia ecuatoriana de favorecer la multipolaridad del sistema internacional y disminución de dependencia.

El planteamiento contrahegemónico encontró coincidencias con países de la región. Compartieron también su búsqueda de autonomía nacional. Buscaron estrategias políticas y económicas que les permitiese atender problemas domésticos sin el auspicio del hegemón. Esta coincidencia motivó la propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de Pueblos que planteó Venezuela y apoyó Ecuador.<sup>81</sup>

Respecto a los países pertenecientes a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de Pueblos, han encontrado en la organización una importante plataforma para establecer programas intergubernamentales que les permitan dinamizar las estrategias de desarrollo nacional y locales, con intención de reducir las asimetrías sociales existentes entre los diferentes estratos, así como también fortalecer el comercio y la cooperación como mecanismos de concertación y potenciación de las relaciones Sur-Sur. Si bien entre la mayoría de los países miembros existen coincidencias ideológicas de carácter contrahegemónico, también se debe considerar que estos siguen manifestando una notable dependencia económica y comercial con respecto al principal mercado mundial, los Estados Unidos.<sup>82</sup>

Estas similitudes fortalecieron medidas económicas y políticas domésticas compartidas. Su visión de desarrollo, la identificación de Estados Unidos como responsable de la situación económica desfavorable y sus políticas sociales promocionadas por el gasto público elevado<sup>83</sup> se compartieron en Bolivia, Venezuela y Ecuador. Todos gozaron de los beneficios de las exportaciones petroleras, mineras y de recursos primarios que alcanzaron altos precios hasta el año 2014.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Hey, *op. cit.* (1992), pág 9.; Hey, *op. cit.* (2003), págs. 185-205.

<sup>81</sup> Akira, *op. cit.* pág. 10.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

<sup>83</sup> José Antonio Ocampo, "Tiempos de incertidumbre: tras una década de progreso social y económico, América Latina se enfrenta a situaciones más difíciles.", *Finanzas y desarrollo. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial*, Vol. 52, Núm. 3 (2015), págs. 6-11. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/ocampo.pdf>

<sup>84</sup> Ocampo, *op. cit.* págs. 6-11; J. P. Rathbone, "Latin America: Under new management". *Financial Times*, Junio 22, 2016. <https://www.ft.com/content/d1e89e0a-37c8-11e6-a780-b48ed7b6126f>; M. Svampa, "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 244, (Marzo- Abril, 2013), págs. 30-46.

Los argumentos utilizados por el Estado ecuatoriano, respecto a la dominación de Estados Unidos y su injerencia en asuntos internos, presentaron una dinámica bimodal en la política exterior entre un Estado central, emisor de normas frente a un Estado periférico, en desventaja política y económica, receptor de normas. Esta relación marca una dicotomía histórica entre dependencia y autonomía, proyectada en la política exterior como una elección entre el clientelismo o confrontación.<sup>85</sup>

Bajo esta lógica de clientelismo o confrontación, la administración de Correa deseaba, con su política exterior, marcar una ruptura al interior y exterior. Así planteó una posición de confrontación a Estados Unidos en su visión de desarrollo, las alianzas regionales no estratégicas para el hegemon, y el rechazo de imposiciones dogmáticas. Derivó en una generalización en la política ecuatoriana de AOD. No se trataba de una estrategia específica para Estados Unidos, sino una posición política de confrontación que también se aplicó a Alemania.

En el caso de Alemania, el interés ecuatoriano de disminución de dependencia no fue fortalecido por una posición contrahegemónica regional. Tampoco existió una motivación por su relación bilateral histórica como sí sucedió con el hegemon. Antes del rechazo de su AOD, no hubo fricciones que denoten críticas internas que las califiquen como prácticas neocoloniales como sí había sucedido con Estados Unidos.<sup>86</sup> No obstante, la administración de Correa si le atribuyó este calificativo a la visita planificada por parlamentarios alemanes a proyectos ambientales de AOD en Ecuador.

El argumento principal, respecto a Alemania que coincidió con el caso de Estados Unidos en alguna medida, fue que intervino en asuntos internos cuando sus parlamentarios establecieron una agenda para visitar Ecuador, sin consensuarlo con su gobierno. Según su agenda, preveían una reunión con un grupo de oposición de la administración de Correa: Acción ecológica, que tenía participación activa en el tema de Yasuní ITT y representaba un socio ejecutor de la AOD alemana.<sup>87</sup>

Alemania, además de su aporte a ONG locales de Ecuador en el tema ambiental, tema que no se estudia puntualmente en esta investigación, aportó económica y técnicamente con su flujo de AOD para la conservación de Yasuní ITT. Esta AOD fue coordinada con el Estado ecuatoriano a través de programas ejecutados en esa zona geográfica con el Ministe-

<sup>85</sup> Hey, *op. cit.* (2003), págs. 185-205; Russell y Tokatlian, *op. cit.*, (2009) págs. 211-249.

<sup>86</sup> Hey, *op. cit.* (1992), pág. 9.

<sup>87</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD stats*, <http://stats.oecd.org/>. Recuperado 11 de junio de 2019.

rio de Ambiente.<sup>88</sup> Estas medidas no hacen referencia a la iniciativa de Ecuador presentada a la comunidad internacional de no explotar petróleo en Yasuní ITT, a cambio de un pago de los estados extranjeros, que actores políticos alemanes diferentes al ejecutivo apoyaron, y del que el gobierno alemán no participó sino a otros proyectos de AOD vigentes en esa zona.<sup>89</sup>

Frente a ambos países existió la percepción de que su aporte de AOD facilitaba una agenda de oposición interna o apoyo a grupos políticos opuestos a la ideología del gobierno ecuatoriano. Según la percepción ecuatoriana, ninguno de los Estados emisores reconocieron su autonomía al nivel deseado por su gobierno.<sup>90</sup>

Sobre la expulsión de Heather Hodges, exembajadora de EE. UU. en Ecuador, frente a las filtraciones de la información remitida por ella a su gobierno de forma confidencial. Hodges exponía que en la Policía Nacional de Ecuador existía una corrupción generalizada a pesar del conocimiento del expresidente Correa; sobre estos hechos, Correa dijo: “Ahora dicen que para que no se pierdan las exportaciones no teníamos que hacer nada, entonces volvámonos colonia para tener más exportaciones (...) No es el honor de Rafael Correa, no es el honor del presidente de la República, es el honor del Ecuador, del país”.<sup>91</sup>

La confrontación frente a la AOD estuvo alineada con la visión política de la administración de Correa sobre la reducción del poder hegemónico, la modificación del sistema internacional, la defensa de la soberanía, y la exigencia del reconocimiento de la autonomía en su relación con estados dominantes que se detallan a continuación. La confrontación se expuso como medida antihegemónica, anticolonial y de rechazo a la imposición dogmática. Se justificó en la sociedad ecuatoriana por la retórica nacionalista y mercado internista en un contexto macroeconómico favorable.

## **Medida anticolonial**

Las coincidencias ideológicas de Ecuador con gobiernos de la región fortalecieron su posición anticolonial o antiimperialista. En la ALBA se

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*

<sup>89</sup> Barbara Hess (representante de GIZ en Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>90</sup> Maria Augusta Montalvo (ex asesora de la autoridad técnica ecuatoriana de cooperación internacional y del ministro de ambiente de Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>91</sup> “EEUU expulsa a embajador de Ecuador en Washington; Correa buscará solidaridad regional”, *El Universo*, abril 7, 2011, [https://www.eluniverso.com/sites/default/files/fotos/2012/08/luisgallegos7411\\_456\\_336.jpg](https://www.eluniverso.com/sites/default/files/fotos/2012/08/luisgallegos7411_456_336.jpg).



planteó el objetivo de expulsar USAID de los territorios de Venezuela, Bolivia y Ecuador para generar mayor autonomía en la región y modificar la estructura del sistema internacional.<sup>92</sup> Sus argumentos retomaron la posición del enfoque teórico reduccionista del imperialismo de Hobson y Lenin, que reduce las causas de la expansión militar y no militar de los Estados más fuertes por el desarrollo de un sistema económico capitalista. Explican el imperialismo (anterior al capitalismo) por las diferencias entre estados en términos de excedentes de capital. Así, todas las medidas económicas y políticas que adoptan los estados capitalistas, en relación con Estados menos poderosos, son criticadas como medidas neocoloniales.<sup>93</sup>

Los argumentos antiimperialistas coincidieron con la crítica sobre el origen colonial de la AOD y la demanda por un rol activo del Estado sobre los asuntos internos sociales y de mercado. Los argumentos ecuatorianos se alinean a la crítica neomarxista y las teorías de la dependencia. Estas acusan a las relaciones internacionales de estar definidas por estructuras económicas desventajosas, las mismas que son motivadas por el desarrollo del capitalismo, y su modificación se produciría por un rol activo de los estados dominados, que desafían la situación ventajosa de los estados dominadores.<sup>94</sup>

El origen de la AOD, en este caso, se relaciona con el afán reduccionista de atribuir a cualquier medida económica y política de un Estado desarrollado a un objetivo de expansión colonial. Estados Unidos y el Reino Unido utilizaron la ayuda alimentaria y de infraestructura social como medida económica y política para relacionarse con sus colonias en los siglos XIX y XX. La transferencia de ayuda en este periodo fue tan extensa como el control político sobre las colonias para lograr su bienestar y desarrollo.<sup>95</sup> No obstante, la ayuda dio un giro posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los nuevos consensos sobre su uso se pueden resumir en seis marcos de acción donde Estados Unidos, Alemania y Ecuador tuvieron participación. Todos se convirtieron en expresiones multilaterales frente al orden mundial y el uso de la AOD como elemento de redistribución de recursos materiales e imaginarios.

1. Su nacimiento en las instituciones de Breton Woods (década de 1940).
2. La era del Plan Marshall (década de 1950).
3. La década de la industrialización (1960 en adelante).
4. Ayuda como respuesta a la pobreza (1970 en adelante).
5. Ayuda como herramienta de estabilización y ajuste

<sup>92</sup> "Países del alba analizan expulsión de la USAID de sus territorios", *El Ciudadano*, Junio, 2012, <http://www.elciudadano.gob.ec/noticias277/>.

<sup>93</sup> Waltz, *op. cit.* (1988), pág. 47-49.

<sup>94</sup> Raúl Prebisch, "Introducción al desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", E/CN.12/89, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago de Chile, 1949.

<sup>95</sup> Moyo, *op. cit.*, pág. 16.

estructural (década de 1980). 6. Ayuda como soporte de la democracia y la gobernanza (década de 1990).<sup>96</sup>

Los seis marcos propuestos por Moyo<sup>97</sup> complementan el séptimo marco de acción que se ha establecido también como expresión multilateral sobre el uso de la AOD. Me refiero a los consensos que se establecieron en las agendas de los Objetivos del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) aprobados en el seno de Naciones Unidas donde Ecuador contó con voz y voto. También a agendas similares consensuadas en foros políticos que tratan la misma materia desde visiones alternativas que se contraponen a una visión reduccionista neocolonial. Ninguno de estos marcos se discute en esta investigación como factor explicativo, pero en conjunto sirven para contextualizar la decisión del gobierno ecuatoriano.

El argumento anticolonial y su proyección en contra del poder hegemónico y de estados centrales<sup>98</sup> fue un catalizador de la confrontación de Ecuador en materia de AOD. Esta medida tuvo sentido por a la percepción antihegemónica frente a Estados Unidos, pero perdió fuerza argumentativa frente a Alemania.

## Diferencia dogmática en la AOD

El rechazo de la imposición dogmática deriva de las diferencias de ideología sobre la seguridad y gobierno eficiente. Desde la perspectiva del emisor, modificar el orden interno del receptor disminuye el riesgo de guerra y promueven medidas pacíficas que aportan a la seguridad internacional.<sup>99</sup> Desde la perspectiva del receptor, los intereses sobre la forma de organización del receptor dificultan el desarrollo de políticas de seguridad y gobierno con visión propia.<sup>100</sup>

Ecuador planteó una propuesta a Estados Unidos para negociar los términos de su AOD. Planteó sustituir un eje de trabajo por otro. Ecuador deseaba rechazar las acciones extranjeras que promulguen ideas que no eran compatibles con su visión sobre seguridad y gobierno. Estados Unidos no cedió.

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Wallerstein, Immanuel, "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis" en Immanuel Wallerstein, ed., *The Capitalist World-Economy* (New York: Cambridge University Press, 1979), págs. 1-36.

<sup>99</sup> Rostow, *op. cit.*, págs. 227-261.

<sup>100</sup> Rivera, *op. cit.*, pág. 26.

(...) yo no tenía problema en que USAID nos de recursos para fortalecimiento de infraestructura hospitalaria. Porque no había morgues, y se necesitaban cámaras de refrigeración para cadáveres en San Lorenzo, Limones, yo no tenía ningún problema que haya ayuda para eso (...) Yo tomaba en cuenta en términos prácticos, y para mí lo práctico hace referencia a temas humanitarios. Por ejemplo, cámaras frigoríficas para mantener cuerpos (...) salud pública (...), dotación para agua potable, (...) incluso en temas complicados de seguridad como protección de testigos para casos de violación que estaban vinculados con ciertas casas de protección para programas de género, tampoco tenía inconveniente. El lío era (...) cuando dije: no queremos recursos para los programas de formación de líderes de acción cívica. Para mí es reproducción de doctrina. Dijeron no, o todo o nada, para mí: nada, se acabó.<sup>101</sup>

Esta exigencia ecuatoriana, de rechazar ideas no compatibles con las propias se planteó a todos los actores interesados en trabajar en AOD dentro de su territorio. Ecuador pidió a los emisores trabajar en áreas que consideró prioritarias sin que estas hayan sido planificadas previamente. Estos fueron los casos de los pedidos realizados a la cooperación formal de Estados Unidos y Alemania. El argumento principal, fue que el aporte material de la AOD no reembolsable no representaba un beneficio sustantivo por lo que descartarlo, en caso de que los emisores no cedieran, tampoco significaría un perjuicio. Es decir, no se percibía un riesgo de perjuicio material al rechazar la AOD. “(Sobre el cambio de postura de Ecuador frente a la AOD) Ah, y entonces había una, no sé cómo explicar eso, se tornó como, antes en los años 90, era así, así abriendo la mano por favor, y ahora decimos no, nosotros decimos y decidimos y ustedes no (...) no estaba bien ese cambió de como opinar o ponerse frente a los cooperantes.”<sup>102</sup>

La atención de la agenda ecuatoriana se centró en la valorización de los recursos imaginarios y consideraciones políticas. Estados Unidos no estuvo dispuesto a sustituir un eje de trabajo por otro, o ceder autoridad a Ecuador sobre los beneficiarios de su AOD, no por oponerse a Ecuador sino por una disposición general en las formas de ejecutar su ayuda al exterior. El mandato de Barack Obama fue no permitir que los estados receptores tomen decisiones sobre los programas y beneficiarios de los recursos de AOD dirigidos a fortalecer lazos sociales entre ambos países,

<sup>101</sup> Fredy Rivera (ex representante del presidente Correa ante el Consejo Directivo de Cooperación Internacional del Ecuador) en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>102</sup> Anita Krainer (ex colaboradora de la cooperación alemana en Ecuador), en entrevista con el autor febrero de 2017

no estatales. Así, garantizar la promoción de sus valores y visión sobre el orden social y forma de organización del Estado receptor sin su intervención.<sup>103</sup> Alemania cedió pero, eso no contrarrestó la hostilidad de la administración de Correa.

La AOD cuenta con un componente material que se mide en millones de dólares estadounidenses, y un componente imaginario que enfrenta las visiones de emisores y receptores sobre el orden interno e internacional. Ecuador insistía en gozar de mayor capacidad de decisión sobre la AOD estadounidense y alemana.<sup>104</sup> Esta confrontación muestra una relación proporcional entre la rigidez de una agenda, la valorización de recursos imaginarios, la ponderación de la selección de beneficiarios, la no percepción de riesgo de perjuicio material y la valoración de intereses subsidiarios sobre el interés principal de supervivencia o conservación de recursos materiales por parte del Estado receptor.

La confrontación, desde el receptor, es vista como medida de rechazo al orden internacional injusto y desventajoso. Desde el emisor, este rechazo evita las discusiones sobre la forma de organización política del receptor. El emisor considera al gobierno receptor como ineficiente, indeseable o incompatible con sus preferencias de conducta. En consecuencia, evita ceder control político sobre los recursos de la AOD mientras el receptor lo exige. De esa fricción surgió la concesión de los emisores de llamarle cooperación a la ayuda.<sup>105</sup>

## **Retórica nacionalista en un contexto macroeconómico favorable**

La búsqueda de autonomía de Ecuador se acercó a la visión de la teoría de la dependencia y a las relaciones de dominación sobre América Latina que planteó la visión neomarxista,<sup>106</sup> cuando en esencia la autonomía se constituyó, desde su inicio, en una teoría crítica de esta visión. La política exterior autónoma buscaba generar una ruptura sobre la simplificación populista de Latinoamérica como región dominada y brindar opciones estratégicas para aumentar sus capacidades materiales.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Casa Blanca, orden ejecutiva, 9 de marzo de 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order>. Recuperado 29 de mayo de 2019.

<sup>104</sup> Fredy Rivera (ex representante del presidente Correa en asuntos de cooperación internacional), en entrevista con el autor, febrero de 2017.

<sup>105</sup> Myrdal, *op. cit.*, pág. 162.

<sup>106</sup> Luis A. Hidalgo Capitán, "Economía Política del Desarrollo. La Construcción Retrospectiva de una Especialidad Académica" *Revista de Economía Mundial*, No. 28 (2011), pág. 285.

<sup>107</sup> Alejandro Simonoff, "La autonomía puigiana" en A. Simonoff, comp., *Los pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe; Methol Ferré, Puig y Tomassini a las relaciones internacionales*, Documentos de Trabajo no. 8, (La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 2014), págs. 53-61.

La política de AOD de Ecuador no amplió sus opciones estratégicas. Sirvió de instrumento para materializar la visión política de la administración de Correa. Fue un ámbito que buscó coherencia con las acciones que compartió con gobiernos de ideología similar a nivel multilateral y bilateral. Esto fue legitimado por las coincidencias con sus políticas internas que se financiaron con altos precios del petróleo y materias primas.<sup>108</sup> Su rechazo a la AOD mostró las agendas de ambos emisores como incompatibles con el proyecto político del receptor.<sup>109</sup>

La bonanza económica ecuatoriana por los precios de materias primas aportó al ejercicio de valoración política sobre la AOD. Según Petroecuador, empresa estatal, el petróleo ecuatoriano promedió 30,50 dólares estadounidenses por barril de 2000 a 2006. De 2007 a 2014 subió a un promedio de 80,3 y en 2015, año en que Ecuador cambió su postura frente a la AOD de Alemania, bajó a 41,90. En precios internacionales, el barril WTI promedió \$ 86,70 entre 2007 y 2014 y a mediados de 2008 llegó a superar los \$ 140, cifra récord para la economía ecuatoriana. Durante ese tiempo de condiciones favorables, el gasto público fue motor principal de las políticas sociales de la administración de Correa, e incrementó respecto a la administración anterior. Del 2000 al 2006, el gasto público en relación con el producto interno bruto fue de 21%. En la época de Correa, del 2007 al 2014, fue en promedio de 37%.<sup>110</sup> No obstante, su política fue procíclica, puesto que el gasto público marcó un comportamiento similar al del precio del petróleo, y bajó a 24% en relación con el PIB en 2015. La situación económica favorable de Ecuador fue un factor adicional que aportó a la visión contrahegemónica, al rompimiento de prácticas neocoloniales, a la autosuficiencia frente a los asuntos internos y exigencia del reconocimiento de autonomía frente a la AOD.<sup>111</sup> El valor financiero de la AOD fue reducido frente a su ponderación política. Del 2007 al 2015, Ecuador tuvo como presupuesto general estatal \$ 197 374 millones,<sup>112</sup> mientras recibió \$ 338 millones de AOD no reembolsable de Estados Unidos y \$ 253,45 millones por parte de Alemania.<sup>113</sup>

La situación económica desfavorable disminuyó la valoración política de la AOD. En el 2015, el nivel de endeudamiento ecuatoriano se acercó

<sup>108</sup> Ocampo, op. cit, págs. 6-11; Rathbone, "Latin America: Under new management". *Financial Times*, Junio 22, 2016. <https://www.ft.com/content/d1e89e0a-37c8-11e6-a780-b48ed7b6126f>; Svampa, op. cit., págs. 30-46

<sup>109</sup> Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, op. cit., págs. 10-25.

<sup>110</sup> "Las 14 estaciones del viacrucis petrolero", *María de la Paz Vela*, *Gestión N°262*, [www.revistagestion.com](http://www.revistagestion.com). [https://revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy\\_pdfs/262\\_003.pdf](https://revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy_pdfs/262_003.pdf). Recuperado 29 de mayo de 2019.

<sup>111</sup> Hey, op.cit. (2003), págs. 185-205; Russell y Tokatlian, op. cit., (2009), págs. 211-249.

<sup>112</sup> Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General del Estado de Ecuador 2007-2015 sin variación anual*, 2016. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/Normativa-Presupuestaria-Codificada-22-de-marzo-de-2017.pdf>. Recuperado 29 de mayo de 2019.

<sup>113</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD stats*, <http://stats.oecd.org/>. Recuperado 11 de junio de 2019.

al techo legal del 40% de su PIB. El precio del petróleo cayó y las proyecciones de presupuesto general del Estado se realizaron con el precio del barril de petróleo por \$ 35; después de haber recibido ingresos por barril cercanos a \$100. Esto incrementó también el costo de su endeudamiento con intereses más altos que llevó a su administración a adquirir flujo financiero a través de contratos de preventas petroleras y otras medidas que no se estudian en esta investigación.<sup>114</sup> En este cambio de escenario económico, que afectó los años 2014 y 2015, Ecuador se retractó con Alemania y aceptó una nueva oferta de AOD. Con Estados Unidos no se produjo una reactivación hasta el término de la administración de Correa. En relación con el total de AOD neta recibida, 217,3 millones en 2007 y \$ 311,1 en 2015, la participación porcentual de Alemania se mantuvo en 10%, y la de Estados Unidos redujo de 20% a 5%. La AOD no reembolsable redujo de \$ 270,9 a \$ 145,3 millones, Estado Unidos redujo su aporte de \$ 55,86 a \$ 17,13 millones; y Alemania subió su aporte de \$ 19,07 a \$ 23,82 millones, que hubiese sido mayor sino se suspendía por nueve meses.<sup>115</sup>

La aprobación de la AOD se determinó por la relación política entre las partes: se pueden ponderar los valores imaginarios o simbólicos y desestimar su aporte material, si la relación política se concibe de forma hostil y existe un contexto económico favorable. Rechazar la AOD para Ecuador representó un nivel muy bajo de percepción de perjuicio material, justificada por su alto presupuesto y gasto público. Hubo valoraciones políticas importantes sobre la percepción de Estados Unidos como autoridad vertical.<sup>116</sup> La posible ruptura alemana representó una incoherencia frente a su apoyo a las políticas ambientales y de planificación gubernamental de Ecuador.

## **Visión dicotómica de la AOD en la sociedad ecuatoriana**

El sentimiento de dominación de la sociedad latinoamericana y ecuatoriana,<sup>117</sup> y su cercanía geográfica frente al liderazgo de Estados Unidos, legitima una política exterior dicotómica. Estados Unidos se considera un actor de relevancia política interna y líder dominante cercano en términos geográficos para Ecuador. Sus vinculaciones en comercio,

<sup>114</sup> Gestión, *op. cit.*

<sup>115</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Oecd stats*, [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

<sup>116</sup> Hey, *op. cit.* (1992), pág. 9; Hey, *op. cit.* (2003) págs. 185-205; Rivera, *op. cit.*, págs. 27-54.

<sup>117</sup> Akira, *op. cit.* págs. 9-10.

migración, financiamiento, lucha contra el tráfico ilícito de drogas, corrupción y crimen organizado son temas de relevancia social para Ecuador<sup>118</sup> que no permiten una posición más mesurada por lo que socialmente se requiere del ejecutivo una posición clara de oposición o alineación frente a los intereses estadounidenses. En términos de Rosenau,<sup>119</sup> en este caso pesa más la variable geográfica y social sobre las variables ideológica y de función: cualquiera sea la ideología del representante del Estado ecuatoriano o la estructura gubernamental sobre asuntos de ayuda internacional, la política exterior ecuatoriana es legitimada socialmente mientras muestre una postura clara de alineación u oposición a los intereses estadounidenses, aunque en la práctica la relación sea más compleja.

La tendencia ideológica en la elaboración de la política exterior se justifica por el sentimiento de dominación presente en la sociedad latinoamericana y ecuatoriana frente a poderes externos.<sup>120</sup> La decisión de rechazo de la AOD, frente a Estados Unidos, encuentra justificación social a pesar del perjuicio financiero que significó para Ecuador.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie), expresó su satisfacción tras conocer el anuncio de salida del Ecuador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). “Que la retirada de Usaid de Ecuador sea para bien, para que tengamos más soberanía, más dignidad y más libertad. Ojalá que este anuncio sea de manera definitiva y no vuelva nunca más a nuestras tierras”, aseguró Humberto Cholango, presidente de la Conaie, en un comunicado de prensa. Según la Conaie, a nombre de la cooperación esta agencia intervenía directamente en la vida política y social de Ecuador, apoyando políticas neoliberales y capitalistas como la mercantilización de los recursos naturales a través de políticas de supuestos apoyos a sectores estratégicos como la biodiversidad, bosques, agua y zonas de frontera en acuerdo con diferentes gobiernos. Cholango indicó que la Usaid también se ha dedicado a fortalecer a los grupos de derecha, interviniendo directamente en la soberanía de la nación.<sup>121</sup>

Esta configuración social de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina puede facilitar que la política exterior ecuatoriana en la práctica sea determinadamente ideológica o populista.<sup>122</sup> Su posición

<sup>118</sup> Bonilla, *op. cit.* pág. 11-45; Rivera, *op. cit.*, págs. 27-54.

<sup>119</sup> Rosenau, *op. cit.* págs. 207-215.

<sup>120</sup> Akira, *op. cit.* págs. 9-41.

<sup>121</sup> “Presidente Correa celebra salida de Usaid de Ecuador”, *Ecuador inmediato*, Diciembre 21, 2013. [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818753376&umt=presidente\\_correa](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=noticias&func=news_user_view&id=2818753376&umt=presidente_correa).

<sup>122</sup> Simonoff, *op. cit.* (2014), págs. 53-61.

puede ir fácilmente del extremo del clientelismo al de la confrontación, no solo frente a Estados Unidos, sino frente a un poder estatal extranjero cuya acción ponga en conflicto sus valores dogmáticos sin mostrar una tendencia sobre intereses estratégicos nacionales o regionales sobre la seguridad, la estabilidad política o el ambiente.<sup>123</sup>

## Conclusiones

Esta investigación abordó la búsqueda de autonomía de Ecuador y explica sus decisiones de política exterior frente a Estados Unidos y Alemania en el campo específico de la Ayuda Oficial al Desarrollo según cuatro motivaciones: 1) interés ecuatoriano de modificar el orden internacional resumido en su posición antihegemónica y anticolonial; 2) coincidencias ideológicas, con valores simbólicos e imaginarios sobre dominación, hegemonía, clientelismo y autonomía, entre Ecuador y varios países de América Latina; 3) abundancia sin precedentes de recursos materiales para la administración de gobierno de Correa; y, 4) ponderación de valores imaginarios sobre materiales resumida en una retórica nacional fortalecida en un contexto macroeconómico favorable.

La pregunta principal ¿Por qué Ecuador mantuvo la AOD de Alemania y rechazó la de Estados Unidos? Fue respondida mostrando que la búsqueda de autonomía y el uso político de la AOD explican esta decisión de política exterior de aparente ambivalencia, pero confrontacional al fin. Ambas consideraciones permitieron que se ponderara el valor político de la AOD sobre su aporte financiero.

La confrontación de Correa, frente a la AOD, marcó una ruptura simbólica de mucho valor y significó un rédito político y social frente a las demandas de autonomía sobre esos ámbitos.<sup>124</sup> La política exterior ecuatoriana, antes de su administración, había sido considerada como clientelar. Se acusó a Estados Unidos de haber intervenido en asuntos internos, relacionados con seguridad, comercio y forma de gobierno, e intervenciones multilaterales a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en administraciones anteriores a la de Correa.<sup>125</sup> Tal visión histórica de dominación, nutrida por las discusiones académicas de carácter estructuralista, neomarxista y neocolonial configuraron imágenes y valores simbólicos en los escenarios políticos nacionales y

<sup>123</sup> Russell y Tokatlian, *op. cit.* (2009), págs. 211-249.

<sup>124</sup> Akira, *op. cit.* págs. 9-41; Rivera, *op. cit.*, págs. 27-54.

<sup>125</sup> Hey, *op. cit.* (2003), págs. 185-205.



regionales de Ecuador y América Latina sobre dominación, autonomía, posición contrahegemónica o rechazo a los Estados Unidos.<sup>126</sup>

El perjuicio financiero de rechazar la AOD fue minimizado por el alto precio de las materias primas que favoreció a Ecuador. El presupuesto general del Estado ecuatoriano, indicador fiscal de su gobierno, incrementó de 2007 a 2015 y en el total de esos años sumó alrededor de \$ 197 374 millones.<sup>127</sup> Los aportes de Estados Unidos y Alemania significaron en el mismo periodo \$ 338 y \$253 millones respectivamente.<sup>128</sup> Este presupuesto abultado se dio por un incremento en el precio del petróleo, que en el 2013 alcanzó cifras récord de precio por barril ecuatoriano cercanos a \$100.<sup>129</sup> Se minimizaron las discusiones sobre el valor de la AOD y los intereses regionales involucrados en las agendas de las partes involucradas como la lucha contra el narcotráfico, corrupción, estabilidad democrática, migración y conservación ambiental con el argumento de que para Ecuador el aporte material de la AOD no era significativo.<sup>130</sup> En otras palabras, la decisión del gobierno ecuatoriano se enfocó en los actores y en su posición confrontacional frente a la AOD.

La investigación muestra que el entorno favorable económico incrementó la capacidad ecuatoriana de ejercer autonomía, pero su uso no amplió sus opciones estratégicas, sino que se tradujeron en medidas arbitrarias frente a la AOD de Estados Unidos y Alemania. Ecuador rechazó la AOD alemana por consideraciones políticas de exigencia de mayor autonomía, y la estadounidense por su valor simbólico contrahegemónico. Los costos financieros perdieron importancia frente a la valorización imaginaria de Ecuador sobre los actores y se justificó por la diferencia de intereses subsidiarios presentes en las agendas de los involucrados. La política exterior autónoma de Ecuador fue confrontacional. Redujo sus opciones estratégicas y resaltó su arbitrariedad. Las diferencias de intereses subsidiarios fueron consideradas en mayor medida en el caso estadounidense, lo que muestra el valor simbólico contrahegemónico de las decisiones de política exterior de Ecuador en el campo específico de la AOD.

Explicar las decisiones ecuatorianas desde la búsqueda de autonomía y las motivaciones frente a la AOD requirió un ejercicio interpretativo de mucha dificultad frente a la tradición latinoamericana y ecuatoriana que resume sus relaciones frente a estados poderosos como relaciones

<sup>126</sup> Hidalgo, *op. cit.* pág. 285; Wallerstein, *op. cit.* págs. 1-36; Waltz, *op. cit.* (1988) págs. 91-181.

<sup>127</sup> Ministerio de Finanzas, *op. cit.*

<sup>128</sup> OECD stats, *op. cit.*

<sup>129</sup> EP Petroecuador 2016 en "Las 14 estaciones del viacrucis petrolero", *María de la Paz Vela, Gestión N°262*, [www.revistagestion.com](http://www.revistagestion.com).

<sup>130</sup> Rivera, *op. cit.*, págs. 27-54; Russell y Tokatlian, *op. cit.* (2009), págs. 211-249

de dominación.<sup>131</sup> La demanda social ecuatoriana y latinoamericana, por un cambio de orden internacional, que permita generar oportunidades y mecanismos que solventen preocupaciones que superan la capacidad del Estado ecuatoriano sobre la seguridad, la estabilidad política y la conservación del ambiente, tiene una línea muy delgada que separa las acciones racionales y emotivas.

La confrontación de Ecuador mostró aciertos y desaciertos cuya importancia depende de la ponderación con la que se analice sus costos y beneficios financieros y políticos. Aunque la evidencia evidenció perjuicios materiales, también se aprecian los beneficios obtenidos por la aprobación de la sociedad ecuatoriana y latinoamericana por las decisiones de rechazo de AOD por parte de la administración de Correa. La relación entre valores simbólicos e imaginarios de dominación, autonomía y posición contrahegemónica y la confrontación como estrategia de política exterior da luces sobre la agenda de investigación entre la búsqueda de autonomía y las relaciones de AOD.

Esta investigación buscó resaltar la visión gradual sobre la búsqueda de autonomía, concebida desde su interés nacional y regional. Esta propuesta se resumió en las categorías conceptuales planteadas dentro de lo que se denominó en este trabajo como autonomía relacional. En esta opción estratégica, la relación política que deriva de las relaciones históricas no se resume en dos opciones, se amplía, por lo que la agenda del Estado receptor no es fija sino flexible, su único objetivo fijo resulta ser su búsqueda por la supervivencia, conservación o incremento de bienes materiales. De manera que la percepción de perjuicio material permita realizar ajustes en los intereses subsidiarios a más fácil que en relación con una agenda confrontacional, que pondera valores imaginarios o simbólicos sobre las pérdidas materiales. Los factores clave, en esta agenda relacional de AOD, son la flexibilidad de intereses subsidiarios y la percepción de perjuicio material.

---

<sup>131</sup> Hey, *op. cit.*, (2003), págs. 185-205; Simonoff, *op. cit.* (2014), pág. 53-61.

## **Reasons for the durability of the Chinese Communist Party regime**

### *Razones de la durabilidad del régimen del Partido Comunista Chino*

**Andrés Sebastián Gómez Polanco\***

**Abstract:** It has passed 70 years since Mao Zedong proclaimed the foundation of the People's Republic of China in 1949 under the rule of the Chinese Communist Party (CCP) after almost 30 years of revolutionary guerrilla struggle. This regime durability has multidimensional causes that are based on political, economic, social, and military reasons such as the cohesion of the coercive apparatus, the internal distribution of power and negotiation system that has maintained a united CCP, and the strict control of the army under party's authority.

However, this essay will argue that the main explanations for CCP's regime durability rest on a process of resilience and adaptability –permanent revolution- of the communist regime which are materialized in continuities and discontinuities between regime consolidation –before 1978- and regime survival-after 1978-. In that sense, this paper will argue that the first discontinuity to achieve regime durability was the transformation of the Mao's social contract towards market reform, and the latter's consequences generated threats for regime survival that had as results the referred continuities and discontinuities for regime durability in three approaches: The elimination of an independent alternative of power, politicization and de-politicization, and nationalism as an instrument of legitimacy.

**Keywords:** Durability, politicization, de-politicization, nationalism, legitimacy, power, and market.

\* Degree of Political Science and International Relations from Universidad de Las Américas. Master in Competitive Politics of the Developing World from London School of Economics and Political Science. [asgomez@udlanet.ec](mailto:asgomez@udlanet.ec)

\*\* Date of reception: february 2019 / Date of acceptance: july 2019.

**Resumen:** Han pasado 70 años desde que Mao Zedong proclamó la fundación de la República Popular de China, en 1949, bajo el gobierno del Partido Comunista Chino (PCCh) después de casi 30 años de lucha guerrillera. La durabilidad de este régimen tiene causas multidimensionales que se basan en razones políticas, económicas, sociales y militares como la cohesión del aparato coercitivo; la distribución interna del poder y el sistema de negociación que han mantenido un PCCh unido, y el control estricto del ejército bajo la autoridad del partido.

Sin embargo, este ensayo argumentará que las principales explicaciones de la durabilidad en el poder del PCCh se basan en un proceso de resiliencia y adaptabilidad (revolución permanente) del régimen comunista que se materializa en continuidades y discontinuidades entre la consolidación del régimen —antes de 1978— y la supervivencia del mismo —después de 1978—. En ese sentido, este trabajo académico sostiene que la primera discontinuidad, para lograr la durabilidad del régimen, fue la transformación del contrato social impulsado por Mao Zedong hacia la reforma del mercado. Las consecuencias de este último generaron amenazas para la supervivencia del régimen que tuvieron como resultado continuidades y discontinuidades para la durabilidad de la hegemonía del PCCh que se resumen en tres enfoques: la eliminación de una alternativa independiente de poder, un proceso de politización/despolitización, y el nacionalismo como instrumento de legitimidad.

**Palabras clave:** Durabilidad, politización, despolitización, nacionalismo, legitimidad, poder, y mercado.

## Introduction

To begin with theoretical terms, the permanent revolution is rooted in Mao's legacy of revolutionary mobilization that underlined continual experimentation to resolve shocks and uncertainty. Hence, this heritage of resilience and adaptability has been translated in the guerrilla-style policymaking as a problem-solving technique to manage at the same time change and perdurability to accomplish concrete aims.

<sup>1</sup> Therefore, for the purpose of this essay, this theoretical framework will be used in a variation as guerrilla-style polity making which emphasizes not just policy adjustments, but mainly the political decisions/actions to achieve regime durability.

Conversely, authors as Li claims that authoritarian resilience is a useless concept due to a true resilient regime would be open to profound transformations such as a democratic transition which would be real experimentation in China<sup>2</sup>. However, this view does not consider that guerrilla-style polity making is not based on the accomplishment of flexibility as an end, but the latter is just a mean for CCP's monopoly of power. Thus, Li's vision of experimentation is biased with Western democratic aspirations that do not guarantee totally the regime durability of the Chinese Communist Party, which is the essence of the discussed concept; as it will be demonstrated in the following lines.

## From Mao's social contract to a market legitimacy

After the victory of the communist revolution Mao Zedong started a process of regime consolidation that was characterized by the implementation of a social contract that guarantee a rudimentary welfare state -education, health care, social security, employment, land, infrastructure, housing, and so forth- for peasants, workers and Chinese poor people in exchange for the CCP's monopoly of power. For instance, life expectancy rose dramatically from 35 years in pre-1949 to 65 years in the late 1970s<sup>3</sup>, the industrialization of the country thanks to the land reform's surplus such as steel production grew from 1.3 to 23 million tons,

---

<sup>1</sup> Heilmann, S., Perry, E. 2011. *Mao's Invisible Hand: the political foundations of adaptive governance in China*. Massachusetts, Estados Unidos de América: Harvard University Asia Center, págs 7-13.

<sup>2</sup> Li, C. 2012. The End of CCP's resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting power in China. *The China Quarterly* 211 (1): págs 595-623.

<sup>3</sup> Arrighi, G. 2007. *Adam Smith in Beijing*. London, Reino Unido: Verso, pág 371.

coal from 66 to 448 million tons, chemical fertilizer from 0.2 to 28 million tons, and electric power from 7 to 133 billion kilowatt-hours <sup>4</sup>.

Moreover, in economic growth Mao's social contract achieved in average 3,6% between 1952 and 1978<sup>5</sup>, the creation of the work units allowed the appearance of a fully employed system and the iron rice bowl for citizens <sup>6</sup>, the instauration of the commune system in the countryside was a fundamental mechanism to acquire labor-intensive cultivation<sup>7</sup>, and the emergence for the first time in the modern history of a strong sovereign state that led a process of inward development<sup>8</sup>. These measures were the basic lineaments that constructed the CCP's regime consolidation since the legitimacy of Mao's social contract rested on socialist egalitarianism for peasant and workers not as patronage nor clientelism as in common dictatorships because Chinese revolution was a bottom-up movement. In other words, peasants and workers were involved directly in the struggle for power and in the construction of the new nation, thus Mao's social contract was the materialization of the revolution in peoples' lives.

However, the breaking point for the shift from regime consolidation to regime durability was the Cultural Revolution which paved the way for the emergence of a new social contract which was not based on social equality, but in economic growth. This transformation was a political decision for adaptability, guerrilla-style polity making, because although the Cultural Revolution was a mass line political phenomenon to eradicate partisan and bureaucratic bourgeoisie restoration that was led to the country to the capitalist road<sup>9</sup>, its consequences eroded Mao's social contract and legitimacy. To illustrate the latter point between 1966 and 1976 approximately 400,000 people died, millions were repressed, tortured, arbitrarily arrested, and sent to labor camps<sup>10</sup>. Furthermore, after the economic disaster of the Great Leap Forward wherein average China experimented an economic decreased of around -10% from 1958 to 1962, the Cultural Revolution did not facilitate an integral economic resurgence because in 1967 and 1968 it decreased -5,7% and -4,1% respectively, as well as, in 1976 with -1,5%<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Meisner, M. 1999. *Mao's China and after: a history of People's Republic*. New York, Estados Unidos de América: Free Press. Pág 415.

<sup>5</sup> Cheremukhin, A., Golosov, M., Guriev, S., Tsyvinsky, A. 2015. *The Economy of People's Republic of China from 1953*. Princeton, Estados Unidos de América: Princeton University. Pág 12.

<sup>6</sup> Zhang, Q., Donaldson, J. 2013. China's agrarian reform and the privatization of land: A contrarian view. *Journal of contemporary China* 22 (80): págs 255-272.

<sup>7</sup> Riskin, C. 1987. *China's political economy: The quest for development since 1949*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. Pág 2.

<sup>8</sup> Anderson, P. 2010. Two Revolutions. *New Left Review* 5 (2): págs 51-96.

<sup>9</sup> Blecher, M. 1997. The triumph and crises of Maoist socialism, 1949-1978. En Blecher, M. 1997. *China against the tides: restructuring through revolution, radicalism, and reform*. London, Reino Unido: Pinter. Pág 77.

<sup>10</sup> Meisner, M. 1999. *Mao's China and after: a history of People's Republic*. New York, Estados Unidos de América: Free Press. Pág 263.

<sup>11</sup> World Bank, 2018. China's economic indicators. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN> (Last visited 11 April 2018).

Consequently, the first discontinuity for Chinese Communist Party's regime durability –from Mao's social contract to market reform- was the answer before repression and economic stagnation that 'discredited the idea of socialism in the eyes of many Chinese (...) creating a "crises of faith" in Marxism'<sup>12</sup>. In this context, in order to restore 'faith' Deng-led CCP opted for economic performance to legitimize its monopoly of power throughout the dismantling of the welfare state and egalitarianism in exchange for rapid economic growth and consumption. The new market-oriented social contract reduced poverty in 72.5 percentage points from 1981 (80%) to 2015 (7,5%), there was a substantial increase of 300% in foreign direct investment since 1 billion in 1978 to 300 billion in 2014<sup>13</sup>. Between 1978 and 2012 the Gross Domestic Product (GDP) grew 8,4% annually, the labour force was diversified due to agriculture workers passed from 75% to 33% in the same period of time, and 40% of this significant economic growth was generated by productivity<sup>14</sup>.

This structural economic transformation based on market-oriented policies was implemented by Deng Xiaoping in a historical context characterized by the Chinese geopolitical approximation to United States of America in detriment of its alliance with the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). In the framework of the Cold War this geopolitical manoeuvring allowed People's Republic of China to construct a balance of power before USSR and deter the latter regarding border, ideological and political conflicts. Furthermore, this economic change paved the way to strengthen regime durability through 'Chinese socialism' or state-capitalism which depended on the instrumentalization of the free market to ensure CCP's monopoly of political power.

Therefore, market legitimacy is one of the main explanations for CCP's regime durability after the process of regime consolidation that was weakened for the Cultural Revolution. This new legitimacy underlines people's capacity to pursue individual economic prosperity rather than class struggle and egalitarianism through the economic and political leadership of a developmental state that implements a market-oriented strategy<sup>15</sup>. On the other hand, one possible counter-argument could

be that market reform would not have acquired regime durability, even it could have been a threat, if Chinese Communist Party has not had

---

<sup>12</sup> Meisner, M. 1999. *Mao's China and after: a history of People's Republic*. New York, Estados Unidos de América: Free Press. Pág 269.

<sup>13</sup> World Bank, 2018. China's economic indicators. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN> (Last visited 11 April 2018).

<sup>14</sup> Lee, C. (2014). *The end of developmental State?* Pekin, China: University of KwaZulu Natal Press. Pág 102.

<sup>15</sup> Lee, C. (2014). *The end of developmental State?* Pekin, China: University of KwaZulu Natal Press. 103, págs 114.

refused political liberalization<sup>16</sup>, and thus the latter is the crucial factor for regime durability and whereby what exists is a continuity of Chinese political system rather than a discontinuity in the social contract. Albeit, this vision is a tautological argument due to it explains CCP's permanence in power through the refusal of political liberalization when the opposite could be also true.

Hence, in order to avoid this problem of endogeneity the main explanations for regime durability must be rooted in what generates legitimacy. Although the CCP regime has been an authoritarian, totalitarian and repressive system, the use of force could not be positioned as the unique variable to explain its survival. It is true that the repression of Tiananmen is a clear example of the capacity of the CCP to implement any method in order to maintain political control, whereas its main strategy has stressed socio-economic legitimacy instead of a systematic and massive repression. However, the discontinuity from Mao's social contract towards a market legitimacy to achieve regime durability generated new threats for CCP's regime survival such as corruption, inequality, internal migration, unemployment, precarization, and so forth that were channelized by guerrilla-style polity making through other historical continuities and discontinuities.

## **The elimination of a counter-hegemony**

Counter-hegemony is a concept that refers to the viability to construct a political alternative to challenge the hegemony of the bloc of power in a specific historical moment<sup>17</sup>. In this spirit, another fundamental cause that explains the Chinese Communist Party's regime durability is its capacity to eliminate the emergence of an independent alternative of power to challenge its hegemony. This strategic political decision has been a continuity before and after 1978 that has varied in its tactics, but it has accomplished the same outcome. As it has been mentioned the new social contract based on market legitimacy provoked threats for regime survival, one of them was the appearance of a new economic elite as a product of market development, thus these capitalists and entrepreneurs could have articulated a counter-hegemony to appeal to the people, especially to the new middle class, and threaten CCP's monopoly of power. It is because the process of economic liberalization produced new

<sup>16</sup> Bernstein, T. 2010. Resilience and Collapse in China and the Soviet Union. En Dimitrov, M. 2010. *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pág 62.

<sup>17</sup> Laclau, E. 2009. *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica. Pág 115.



groups and interests that were not incorporated to the existing block of power and with resources to constraint government and build a political counter-project<sup>18</sup>.

For instance, since 1978 the number of Chinese millionaires –with at least 10 million yuan- has increased dramatically reaching 1.6 million in 2016<sup>19</sup>. Hence, CCP took the political decision to incorporate this new elite/threat to the political system through the co-optation of the capitalist enemy instead of class struggle for regime durability. The latter was rooted in the basis that in order to pre-empt the emergence of an autonomous counter-hegemony led by private capitalists their recruitment through different mechanisms such as official commerce chambers, trade associations, SOEs, TVEs, and even as party members was functional in both the destruction of an alternative of power and the consolidation of the market reform<sup>20</sup>. For instance, in 2014 more than 100 delegates in NPC and CPPCC were renminbi billionaires as Zong Qinghou founder of Wahaha Group, the second richest person in China on the 2013 Hurun Rich List<sup>21</sup>.

This process of incorporation and co-optation allowed the supervision and control of the Chinese Communist Party to the new capitalists while the latter obtained economic advantages without challenging the established hegemony. It was officially materialized in the Jiang Zemin's "Theory of the Three Represents" that stipulates that "the party must represent the most advanced forces of production"<sup>22</sup>. In other words, it added Deng Xiaoping Theory to Marxism-Leninism and Mao Zedong Thought as the legitimation of the inclusion of private capitalists and entrepreneurs into the political system and as a social base of CCP. Consequently, the market reform's social conflicts that generated 74,000 'mass disturbances' in 2004, 87,000 in 2005, and 180,000 in 2010<sup>23</sup> were not articulated by any counter-hegemony in order to challenge the bloc of power.

This explanation is a continuity for CCP's regime durability because Mao Zedong also eliminated the appearance of an independent political

---

<sup>18</sup> Dimitrov, M. 2013. *Understanding Communist Collapse and Resilience*. En Dimitrov, M. 2013. *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pág 6.

<sup>19</sup> Newsweek. 2017. *China has nine times more millionaires than a decade ago: Survey*. Available at: <http://www.newsweek.com/chinas-wealthy-nearly-9-times-16-million-past-decade-survey-627414> (Last visited 11 April 2018)

<sup>20</sup> Tsai, K. 2013. *Cause or consequence. Private-Sector development and Communist Resilience in China*. En Dimitrov, M. 2013. *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pág 223.

<sup>21</sup> Lardy, N. 2014. *MARKETS OVER MAO: The rise of private business in China*. Washington, Estados Unidos de América: Peterson Institute for International Economics. Pág 120.

<sup>22</sup> Tsai, K. 2013. *Cause or consequence. Private-Sector development and Communist Resilience in China*. En Dimitrov, M. 2013. *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pág 222.

<sup>23</sup> Lee, C. (2014). *The end of developmental State? Pekin, China*: University of KwaZulu Natal Press. Pág 116.

alternative in order to consolidate the communist regime, however, he focused on the destruction of the landlords as social class since it was the only organized and powerful group that could become a counter-hegemony, and thus made a counter-revolution. The most effective instrument to eliminate them was the land reform due to landlords who were 2.6% of households had 28.7% of cultivated land before 23.5% of peasants that were 57.1% of households<sup>24</sup>. The latter asymmetry changed significantly since after the reform the cropland was redistributed in 46.8% for the peasant and just 2.1% for gentry<sup>25</sup>. Therefore, without the landlord's main economic and political resource this social class was socially delegitimized, economically dismantled, and politically deactivated; and most important the structural bases for future opposition were eradicated.

On the other hand, it could be argued that this explanation for regime durability is not continuity, but a discontinuity because before 1978 the main element to erase the counter-hegemony was the destruction of the social class rather than its incorporation after 1978. Conversely, these different strategies in different historical contexts produced the same outcome, the elimination of the emergence of an independent political alternative which is a continuous explanation for Chinese Communist Party's regime durability. Another possible counter-argument could be that the systematic co-optation of the bourgeoisie will eventually terminate in the reconstitution of the capitalist class power<sup>26</sup>. Nonetheless, this view does not recognize that the process of incorporation is not just in one direction, it has overlapped what means that cadres, leaders and party members have become red capitalist thanks to their power inside the Chinese Communist Party, thus their economic power directly depends on the durability of the communist regime.

## **From politicization to de-politicization**

The process of politicization was one of the main elements for regime consolidation under Mao's leadership because Chinese Revolution was a mass-line political phenomenon that underlined the socio-economic and political cleavages in the society the class struggle for legitimacy. Hence, the structural issues such as land concentration, fiscal reform,

---

<sup>24</sup> Blecher, M. 1997. The triumph and crises of Maoist socialism, 1949-1978. En Blecher, M. 1997. *China against the tides: restructuring through revolution, radicalism, and reform*. London, Reino Unido: Pinter. Pág 46.

<sup>25</sup> *Ibid.* Pág. 56.

<sup>26</sup> Harvey, D. 2005. *Neoliberalism with Chinese characteristics*. Oxford. Reino Unido: Oxford University Press. Pág 132.

labour legislation, poverty, and exclusion were exploited in political terms to mobilize peasants and workers, which could have been improbable if the political cleavages would have been ignored<sup>27 28</sup>. For instance, the Great Leap Forward was a mass movement of popular participation in order to reach development –collectivization, and industrialization-, albeit its economic results as has been mentioned preliminarily were negative, this process empowered local institutions, decentralized economic decisions in the communities, and organized peasants. Thereby, this people’s mobilization was inspired by the Paris Commune since its aim was not just development, whereas constructing the socialism since below<sup>29</sup>.

In the same vein, land reform and Cultural Revolution were strategic decisions to consolidate the regime due to the former “was not carried out by administrative decrees but through the stimulation of class conflict within each village”<sup>30</sup>, and the latter activated around 17 million students, workers, and peasants against capitalist centralization<sup>31</sup>. Nevertheless, it could be argued that there is a contradiction in this essay due to at the same time the Cultural Revolution was a factor that weakened Mao’s social contract and a cause of regime consolidation through politicization; however, it is due to this complex political event had multiple consequences and, as well as, land reform it created grassroots governmental organs in the countryside that were rooted in function of regime consolidation in spite of its unintended consequences.

Nonetheless, a change towards de-politicization –discontinuity- to acquire regime durability was a political decision before market reform’s problems such as rampant corruption where China as far as World Bank Governance Indicator’s concerned scored just 49% in control of corruption, 46% in rule of law and 7% in voice and accountability in 2016. Furthermore, landless peasants accounted 40 million in 2004, low wage levels were just 3% in relation with USA’s workers in 2005, and 36% of urban workers were informally employed in 2009<sup>32</sup>. To say nothing

---

<sup>27</sup> Hartford, D., Goldstein, S. 1989. *China’s rural revolution*. New York, Estados Unidos de América: M.E. Sharpe. Pág 5.

<sup>28</sup> Tsou, T. 2000. Interpreting the revolution in China: Macrohistory and Micromechanisms. *Modern China* 26 (2): Págs 205-238.

<sup>29</sup> Gray, J. 2003. *Rebellions and Revolutions: China from the 1880s to 2000*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. Pág 203.

<sup>30</sup> Meisner, M. 1999. *Mao’s China and after: a history of People’s Republic*. New York, Estados Unidos de América: Free Press. Pág 101.

<sup>31</sup> Anderson, P. 2010. Two Revolutions. *New Left Review* 5 (2): Pág 68.

<sup>32</sup> Lee, C. (2014). *The end of developmental State?* Pekin, China: University of KwaZulu Natal Press. Págs 101-113.

of rural migrants that in 2000 reaching 180 million when international migrants worldwide in the same year were 175 million<sup>33</sup>. Hence, the perdurability of the process of politicization under these circumstances would have been counter-productive since the historic protagonists of the revolution –peasants and workers- were the victims of economic liberalization, thus de-mobilization of Chinese Communist Party's social base was fundamental for regime durability. As a result, regime domination by de-politicization was established channelizing conflict and cleavages from the political field to bureaucratization<sup>34</sup>.

To illustrate the latter argument there is a stability maintenance fund in each district government in order to resolve social conflicts through bureaucratic bargaining and administrative procedures instead of politicization of structural problems, just in 2009 that fund was 514 billion yuan in the national budget<sup>35</sup>. In addition, another mechanism of de-politicization is the system of citizens' complaints –Proxy accountability- which channels the grievances against the local governments –in charge of the provision of the public goods- and legitimizes central government as problem-solver and punisher of corruption. Citizens' complaints increased significantly from around 4, 500, 000 in 1990 to 14, 000, 000 in 2005; but most determinant for regime durability is that it allowed the de-articulation and fragmentation of possible political grievances throughout differentiated bureaucratic channelization, thus the system dismantled the cleavages such as 13, 9% of complaints were regarding corruption, 13,8% housing, 3,2% judicial appeals, 3,5% agriculture, 6,2% labor disputes and so forth<sup>36</sup>.

A possible counter-argument from politicization to de-politicization could rest on the fragility of the latter to guarantee regime durability due to it just deteriorates cleavages, whereas they could accumulate and be politicized by "the sensitive Chinese middle class that is a regime's ally but could be tomorrow's rabble-rouser"<sup>37</sup>. However, this approach just presents Western democratization as an alternative to manage the cleavages, but this liberal re-politicization would inherently pave the way to the emergence of a counter-hegemony against the bloc of power.

<sup>33</sup> Murphy, R. 2009. *Labour migration and social development in contemporary China*. London, Reino Unido: Routledge. Pág 42.

<sup>34</sup> Lee, C., Zhang, Y. 2013. The power of instability: Unravelling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China. *Journal University of Chicago* 118 (6): Págs 1475-1508.

<sup>35</sup> Li, C. 2012. The End of CCP's resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting power in China. *The China Quarterly* 211 (1): Pág 616.

<sup>36</sup> Dimitrov, M. 2013. *Understanding Communist Collapse and Resilience*. En Dimitrov, M. 2013. *Why communist did not collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Pág 296.

<sup>37</sup> Li, C. 2012. The End of CCP's resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting power in China. *The China Quarterly* 211 (1): Pág 60.

Consequently, de-politicization is a guarantee for regime durability since it facilitates the gradual-technical solution of market reform's dislocations through public policies such as Hu Jintao's "Harmonious society" which positioned poverty and inequality not as political conflicts, but as technocratic issues to be resolved.

To sum up, the process of politicization to de-politicization to reach regime durability synthesizes the coexistence between an authoritarian political system and outward-oriented economy since the former depends on the results and efficiency of the latter. In that vein, the regime legitimacy has been built in the lines of social and economic mobility which depends on the capacity of this illiberal political system to maintain and reproduce this economic miracle. In other words, the Chinese liberal economy is a fundamental element to sustain authoritarianism, thus the mechanical process of democratization which guarantees that economic development generates liberal democracy has not been plausible in the Chinese case.

## **Nationalist legitimacy**

Nationalism is one of the most relevant explanations for CCP's regime durability, it has been a continuity before and after 1978 as an instrument of legitimacy. Although its content and meaning have changed from Maoist nationalism that emphasized the people –peasants and workers-, internationalism and class-based struggle towards market nationalism which underlines the nation that is institutionalized in the state under party leadership. The victory of the communists in 1949 brought internal peace, order, national independence, territorial integrity, and sovereignty<sup>38</sup> for the first time in modern history to China. Hence, it was not just a communist revolution, but also a national one because Marxism-Leninism was combined with nationalism and this synergy was materialized in the people as social class -peasants/workers- and at the same time as genuine Chinese nationalists.

In this spirit, the ideological framework for regime consolidation depended on the sinicization of Marxism due to the construction of the nation overlapped the construction of communism, like Tang and Darr<sup>39</sup> points out "during the first three decades of communist rule, Marxist

<sup>38</sup> Meisner, M. 1999. The significance of the Chinese Revolution in World History. *LSE Asia Research Centre*: págs 2-13.

<sup>39</sup> Tang, W., Darr, B. 2012. Chinese Nationalism and its Political and Social Origins. *Journal of Contemporary China* 21 (77): págs 811-826.

ideology went side by side with nationalism". However, nationalism was not built as chauvinism or in ethnic terms, albeit with a deep root of the class-based struggle, for instance, opportunities of power and privilege were for the "true" nationalist/communist such as workers, poor and lower-middle peasants, revolutionary soldiers and cadres. While landlords, rich peasants, rightist, feudalist, capitalists, and revisionist were considered counter-revolutionary elements, thus national traitors.

Furthermore, this sense of nationalism also had an international component in terms of class struggle. For example, the war in Korea, 1950-53, and Vietnam war, 1965-73, had an active support of Mao's regime to their progressive national liberation movements through manpower, material, and doctrinal aid<sup>40</sup>. In other words, communist internationalism was not seen only as revolutionary solidarity with socialist allies in the Third-World, whereas as an action to eliminate the capitalist threat for regime consolidation because if USA had won in Korea and Vietnam, Chinese nation would have directly weakened. To sum up, Mao's nationalism embodied and overlapped ideology, internationalism, class struggle; but above all it was based on the people –peasants and workers– because in order to consolidate a radical transformation the nation was a populist signifier to call for legitimacy of the social base rather than just abstract and theoretical Marxism.

Post-1978 nationalism has kept its role as an instrument for regime legitimacy, even though it is now centered in the nation/state rather than in the people as Leifer claims "Aiguo zhuyi better understood as "love-stateism" or "state nationalism" (. . . ) calls for uncritical devotion not only to the state and its institutions but also to the leadership of the Chinese Communist Party"<sup>41</sup>. Therefore, on account of market reform's dislocations specially inequality that in 2015 scored 0,61 in the GINI Index<sup>42</sup>, the dismantle and commodification of the welfare state, and the process of intense proletarianization from 1978 to 2000 precarious workers rose significantly from 120 to 270 million respectively<sup>43</sup> nationalism could not be associated more with peasants and workers, thus de-legitimation. As a result, nationalist legitimation for regime durability rests on chauvinism which is materialized on the aggrandizement of China and the resurgence of historical grievances as mechanisms to equate Chinese Communist Party with the country for regime durability.

---

<sup>40</sup> Ibid. Págs. 821-823

<sup>41</sup> Leifer, M. 2000. *Asian Nationalism*. London, Reino Unido: Routledge. Pág 33.

<sup>42</sup> World Bank. 2018. *China World Bank Governance Indicators*. Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (Last visited 11 April 2011).

<sup>43</sup> Harvey, D. 2005. *Neoliberalism with Chinese characteristics*. Oxford. Reino Unido: Oxford University Press. Pág 144.

To illustrate the latter argument, CCP has strengthened its claims for territories in dispute such as Taiwan which was written in the preamble to the 1983 constitution as “national reunification”<sup>44</sup>, sovereignty over Diaoyutai Island against Japan, the Tonkin Gulf against Vietnam, and Spratley Islands in the South China Sea against Vietnam, Philippines, Malaysia, Indonesia, and Brunei<sup>45</sup>. Consequently, the instrumentalization of these historical disputes replaces the lack of ideological coherence –peasants and workers as victims of market reform- and allows Chinese Communist Party’s role as defender of national dignity.

Moreover, in the same pattern market nationalism emphasizes the restore of Chinese former glory after a century of imperialist humiliation and the obstruction of American hegemony to achieve that aim as a strategy to unite the country under unquestionable CCP’s rule. For instance, American and Western support for political dissidents such Liu Xiaobo -liberal democracy- and for the separatist movements in Tibet and Xinjiang are functional for the establishment of nationalism as an instrument for legitimacy due to China, in 2008, scored the highest percentage (80%) of nationalism in comparison with countries as USA (76%), Venezuela (72%), Japan (72%), or France (56%)<sup>46</sup>. But the most interesting was that any reason/indicator of the latter results was even for Chinese people, not to mention peasants and workers, but because “My country is a better country” with 73%<sup>47</sup>.

On the other hand, a possible counter-argument may be that post-1978 nationalism could be a threat for regime durability due to it might become in popular nationalism which articulates the different market reform’s dislocations into a counter-hegemony to threat CPP’s rule.<sup>48</sup> Despite the fact that this vision seems plausible the instauration of a counter-hegemony is not just a process of demand’s articulation around a politicized approach -popular nationalism-. It requires an independent center of power to lead the process which does not exist in China thanks to CCP’s strategy of de-politicization and elimination of a political alternative –co-optation-. And last, but not least, there is always available the option of not systemic repression as Tiananmen events demonstrated.

---

<sup>44</sup> Leifer, M. 2000. *Asian Nationalism*. London, Reino Unido: Routledge. Pág 30.

<sup>45</sup> Li, N. 2001. From revolutionary internationalism to Conservative Nationalism. *Peaceworks* (39): 1-53.

<sup>46</sup> Tang, W., Darr, B. 2012. Chinese Nationalism and its Political and Social Origins. *Journal of Contemporary China* 21 (77): Págs 811-826.

<sup>47</sup> *Ibid.* Págs. 814-815.

<sup>48</sup> Gris, P., Rosen, S. 2001. *State and Society in Twenty-first-century China*. London, Reino Unido: Routledge. Pág 184.

## **Conclusion**

To conclude, this paper has demonstrated that the main explanations for CCP's regime durability are rooted in the guerrilla-style polity making in order to adopt different strategies to deactivate contextual threats. The latter has been materialized in continuities and discontinuities between regime consolidation, pre-1978, and regime survival, post-1978. The first discontinuity for regime durability was the shift from Mao's social contract to market legitimacy as a consequence of the Cultural Revolution. Subsequently, the market reform's dislocations generated threats for regime survival that were managed by the elimination of an independent alternative of power –continuity-. A change from politicization to de-politicization –discontinuity-; and the use of nationalism as an instrument for legitimacy –continuity- in order to preserve Chinese Communist Party's regime durability. In the future, it will be valuable analyze the viability of an authoritarian democracy for regime durability in China in a context of slow economic growth and regional instability.



## Política Editorial

### Normas para la presentación de artículos

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación* es una publicación de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador. La revista publica artículos académicos, notas de investigación, artículos de revisión teórica y documentos de análisis de política pública con relevancia para el estudio y la práctica de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales, particularmente en el contexto latinoamericano. El Consejo Editorial busca mantener un equilibrio entre las disciplinas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, por lo tanto recibe artículos durante todo el año de importancia para una o ambas disciplinas. La revista recibe artículos de alumnos, profesores e investigadores profesionales a nivel nacional e internacional.

Los artículos académicos deberían ser motivados por preguntas teóricas y basadas en investigación empírica. La revista no publica artículos de opinión, o los artículos de un estilo esencialmente editorial o narrativa. Las posiciones adoptadas por los autores están enteramente expresadas bajo su responsabilidad, y no representan la posición oficial del Consejo Editorial o de la revista. Las notas de investigación y los artículos de revisión deberían enfocarse en debates académicos con el fin de profundizar en una posición por medio de investigación y análisis original. Los documentos de análisis de política pública son piezas cortas y técnicas que promueven la forma de abordar un problema particular de la política pública nacional o internacional.

La revista recibe artículos escritos en español o en inglés. Los artículos académicos deberían tener entre 4.000 a 12.000 palabras, con notas, tablas, figuras y apéndices. Los artículos más cortos o más largos también pueden ser considerados, pero tal vez no sean competitivos. Todos los artículos deben ser originales y no deben estar pasando por otro proceso de revisión en otra revista.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de tomar decisiones sobre la publicación de los artículos, y en número de edición en la que ellos aparezcan. El Consejo Editorial busca mantener el anonimato del autor durante el proceso de revisión editorial, en virtud del principio de doble ciego. Por lo tanto, los autores deben eliminar autoreferencias de sus artículos. Los manuscritos deben ser enviados electrónicamente con un

resumen de no más de 200 palabras para [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec). En un documento separado, los autores deben incluir información pertinente, tal como su nombre (s), grados académicos recibidos o en progreso, la afiliación institucional, la fecha de presentación, y una dirección postal completa y correo electrónico.

Una vez revisado el resumen, un miembro del Equipo Editorial se contactará con el autor y le solicitará el envío del documento completo, al igual que de toda tabla o gráfico en archivos separados en formato Excel o JPG según corresponda. Adicionalmente, toda tabla y figura deberá estar embebida en el lugar en el que debe aparecer en el texto.

Los artículos son inicialmente revisados por el Editor en Jefe y por lo menos otro Miembro del Equipo Editorial. Si un artículo se considera inadecuado para la revista en esta etapa, los autores serán informados inmediatamente por el Editor en Jefe. Los artículos que son seleccionados por el Editor en Jefe y el Equipo Editorial serán revisados por árbitros adicionales desde fuera de la Universidad de las Américas, en Quito. La práctica general es que los artículos seleccionados son revisados por al menos otro miembro del equipo editorial y de al menos un árbitro externo. Los árbitros proporcionan una recomendación al Consejo Editorial de si el artículo debe ser publicado, y, en el caso de una recomendación positiva, se someterán también sus comentarios sobre el artículo.

Los autores de los artículos seleccionados recibirán una decisión y comentarios sobre sus artículos dentro de dos o tres meses siguientes a la presentación, en la que autores deberán trabajar para hacer frente a cualquier comentario planteado por los revisores con el fin de publicar sus artículos. Si el Editor en Jefe considera que las sugerencias realizadas no se han abordado suficientemente, el Consejo Editorial se reserva el derecho de no publicar el artículo, o dar al autor oportunidades adicionales para trabajar sobre el texto hasta que los requisitos estipulados sean satisfechos.

## **Referencias Bibliográficas**

### **Normas de estilo**

A partir de su tercera edición, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Revista de Investigación* se ajustará a *The Chicago Manual of Style, 16th Edition*. El Manual Chicago guiará preguntas de las citas y referencias, y, en lo posible, las cuestiones de la gramática y el estilo. Dado

que la revista publica artículos tanto en los idiomas español e inglés, los artículos deben cumplir con sus respectivas normas lingüísticas. Los autores deberán ubicar sus artículos en el marco de la literatura académica existente sobre el tema, mediante el uso de notas al pie. Estas notas deben ser desde el principio en el manuscrito y remitir a los lectores a los artículos antecedentes, sobre todo cuando hay un debate en la literatura. El Consejo Editorial evitará la publicación de una investigación poco original, sin embargo, en el caso de la supervisión del Consejo Editorial, la responsabilidad por la publicación de tal investigación recaerá en última instancia en el autor.

A continuación se proporcionan ejemplos de algunos de los formatos más comunes para las notas bibliográficas.

## NOTAS DE FONDO

**A menudo es útil al principio de un manuscrito para colocar el artículo** de uno dentro de la literatura académica existente a través de la utilización de las notas de fondo.

El siguiente es un ejemplo de una nota tan sustantiva:

“The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, “Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace,” *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501–530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, “The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR) relevant Theory?” *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221–244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, “Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School,” *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155–1175; and Mary M. Manjikian, “From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381–401.”<sup>1</sup>

## LIBROS

### Primera nota

Nombre del autor completo, Título del libro (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pág. 21.

### Notas posteriores

Apellido del autor, *Título del Libro*, número de página.

Kissinger, op. cit., págs. 23–25.

Si la primera nota es seguida inmediatamente por las referencias a la misma obra, sólo tiene que utilizar ""Ibid."" En lugar de poner el apellido del autor y el título del libro, los números de página todavía deben ser incluidos.

Ibid., págs. 23–25.

## LIBROS CON UN EDITOR

### Primera nota

Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), pág. 7.

### Notas posteriores

Arnson, op. cit., pág. 101.

Ibid., pág. 101.

## CAPÍTULO DENTRO DE UN LIBRO EDICIÓN

---

<sup>1</sup> This example of a substantive note is taken from Lucas Kello, "The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft," *International Security*, Vol. 38, No. 2 (Fall 2013), pp. 7–40.

### **Primera nota**

Nombre completo del autor, "Título del capítulo," en el Nombre completo del editor, editor, *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s). Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pág. 343.

### **Notas posteriores**

Waltz, op. cit., pág. 343.

Ibíd., pág. 343.

## **ARTICULOS DE REVISTAS**

### **Primera nota**

Nombre completo del autor, "Título del artículo," Nombre de la Revista, Número de volumen, Número de emisión (Temporada y año de publicación), Página(s).

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), pág. 10.

Si uno está haciendo una mención general a la totalidad del artículo de revista, a continuación, se debe incluir la gama completa de las páginas.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), págs. 5-49.

### **Notas posteriores**

Mearsheimer, op. cit., págs. 9-14.

Ibíd., págs. 9-14.

## **REVISTAS Y PERIÓDICOS**

### **Primera nota**

"Nombre del artículo", *Editor*, Fecha exacta de publicación, Página(s) y/o sitio web URL (si se encuentra en línea).

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, [http://www.businessweek.com/magazine/content/06\\_22/b3986077.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm)

### **Notas posteriores**

"Science Friction," op. cit.

Ibíd.

## **INFORMES (NO)GUBERNAMENTALES**

### **Primera nota**

Nombre de la institución, *Nombre del Informe* (Ciudad de publicación: Editorial, Año de publicación), Página(s).

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

### **Notas posteriores**

NIC, op. cit., págs. 31–34.

Ibíd, págs. 31–34.

## **SITIOS WEB**

### **Primera nota**

Nombre del editor en línea (persona o institución), ""Nombre de la página web,"" URL del sitio web.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "SIPRI Military Expenditure Database," [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

### **Notas posteriores**

SIPRI, op. cit.

Ibíd.

## REVISTA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

### Submission Guidelines for Articles

*Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* is a publication of the Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales of the Universidad de Las Américas in Quito, Ecuador. The journal publishes scholarly articles, research notes, review articles, and policy papers with relevance to the study and practice of Political Science and International Relations, particularly within the Latin American context. The Editorial Council seeks to maintain a balance between the disciplines of Political Science and International Relations, and therefore receives articles throughout the year of significance to either or both disciplines. The journal receives articles from students, professors, and professional researchers at the national and international levels.

Scholarly articles should be motivated by theoretical questions and based on empirical research. The journal does not publish opinion pieces, or articles of an essentially editorial or narrative style. The positions taken by the authors are entirely their own, and do not represent an official position of either the Chief Editor or the publisher. Research notes and review articles should focus on a particular scholarly debate and seek to advance a position through original research and analysis. Policy papers are short, technical pieces advocating how to address a particular problem of national or international public policy.

The journal receives articles written in either Spanish or English. Scholarly articles should be between 8,000 and 12,000 words in length, including notes, tables, figures, and appendixes. Shorter or longer articles are also considered, but may not be competitive. All articles must be original, and must not be in process of revision in other Journal.

The Editorial Council reserves the right to make decisions over the publication of articles, including in which edition they will appear. The Editorial Council seeks to maintain author anonymity under the double-blind principle during the editorial decision-making and review processes; authors should therefore remove self-references from their articles. Manuscripts must be submitted electronically with an abstract of no more than 200 words to [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec). In a separate document, authors should include pertinent information such as their name(s), academic degrees received or being completed, institutional

affiliation(s), the date of submission, and a complete mailing address and email address.

Once that the abstract has been reviewed, a member of the Editorial Team will get in contact with the author and will ask for the submission of the full document, as well as every table or graphic in separated archives in Excel or JPG format as the case may be. Additionally, all tables and figures must be embedded in the place in which it should appear in the text.

Articles are initially reviewed by the Chief Editor and by at least one other member of the Editorial Team. If an article is deemed inappropriate for the journal at this stage, authors will be promptly notified by the Chief Editor. Articles that are selected by the Chief Editor and the Editorial Team are then reviewed by additional referees from within and outside the Universidad de Las Américas, Quito.

The general practice is that selected articles are reviewed by at least one other member of the Editorial Team and by at least one external referee. Referees provide a recommendation to the Editorial Council of whether or not the article should be published, and, in the cases of a positive recommendation, also submit their feedback on the article. Authors of selected articles will receive a decision and feedback on their articles within two to three months of submission, at which point authors must work to address any concerns raised by the reviewers in order to publish their articles. If the Chief Editor believes that these concerns have not been sufficiently addressed, then the Editorial Council reserves the right either not to publish the article, or to give the author additional opportunities to work on the article until the requirements stipulated by the Chief Editor are satisfied.

### **Style Norms**

Beginning in its third edition, the *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will conform to The Chicago Manual of Style, 16th Edition. The Chicago Manual will guide questions of citations and referencing, and, as much as possible, issues of grammar and style. Since the journal publishes articles in both the Spanish and English languages, articles must conform to their respective language norms.

Authors should place their articles within the existing scholarly literature on a topic through the use of footnotes. These notes should be early on in the manuscript and refer readers to antecedent articles, particularly where there is debate between scholars. The Consejo



Editorial will rigorously seek to avoid the publication of unoriginal research; however, in the case of oversight by the Consejo Editorial, the responsibility for publishing unoriginal research ultimately rests with the author. *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* employs a specific version of the notes-bibliography system based on *The Chicago Manual of Style*. This system uses complete, bibliographic footnotes, but does not include bibliographies or reference sections. The main benefit of this system for authors is that it allows for the easy integration of substantive notes into the text of the article. The main benefits of this system for readers are that the sources of information can be quickly identified and that other relevant scholarly work on a topic can be easily found. Examples of some of the most common formats for bibliographic footnotes have been provided below.

## SUBSTANTIVE NOTES

It is often useful early in a manuscript to place one's article within the existing scholarly literature through the use of substantive notes. The following is an example of such a substantive note.

"The number of articles in academic international relations journals that focus on security aspects of the cyber revolution is small. They include Ronald J. Deibert, "Black Code: Censorship, Surveillance, and Militarization of Cyberspace," *Millennium*, Vol. 32, No. 2 (December 2003), pp. 501-530; Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, "The Information Revolution, Security, and International Relations: The (IR) relevant Theory?" *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3 (July 2006), pp. 221- 244; Lene Hansen and Helen Nissenbaum, "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4 (December 2009), pp. 1155-1175; and Mary M. Manjikian, "From Global Village to Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (June 2010), pp. 381-401."<sup>2</sup>

## BOOKS

### First note

Author's full name, Book Title (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21. If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

### **Subsequent notes**

Author's last name, Title of the Book, page number.

Kissinger, *Diplomacy*, pp. 23–25.

If the first note is immediately followed by references to the same book, simply use "Ibíd." instead of putting the author's last name and the book title; page numbers should still be included.

Ibíd., pp. 23–25.

### **BOOKS WITH AN EDITOR**

#### **First note**

Editor's full name, ed., *Book Title* (City of Publication: Name of Publisher, Year of Publication), page numbers.

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 21.

If one is citing the entire book, then there is no need to include page numbers.

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2012), p. 7.

#### **Subsequent notes**

Arnson, *In the Wake of War*, p. 101.

Ibíd., p. 101.

### **CHAPTER WITHIN AN EDITED BOOK**

#### **First note**

Author's full name, "Title of the Chapter," in Editor's full name, ed., Title of the Book (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers. Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 343.

### **Second note**

Waltz, "A Reply to My Critics," p. 343. *Ibíd.*, p. 343.

## **JOURNAL ARTICLES**

### **First note**

Author's full name, "Title of the Article," *Name of the Journal*, Volume number, Issue number (Season and year of publication), page numbers.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), p. 10.

If one is making a general citation to the entire journal article, then the complete range of pages should be included.

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International

Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 5–49.

### **Subsequent notes**

Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 9–14.

*Ibíd.*, pp. 9–14.

## **PERIODICALS & NEWSPAPERS**

### **First note**

"Name of the article," *Publisher*, Exact date of publication, Page numbers or website URL (if found online).

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, [http://www.businessweek.com/magazine/content/06\\_22/b3986077.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm)

### **Subsequent notes**

"Science Friction." *Ibíd.*

## **INSTITUTIONAL & GOVERNMENT REPORTS**

### **First note**

Name of the institution, Name of the Report (City of publication: Name of publisher, Year of publication), page numbers.

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.:NIC, 2012), p. ii.

### **Second note**

NIC, *Global Trends 2030*, pp. 31–34.

*Ibíd.*, pp. 31–34.

## **WEBSITES**

### **First note**

Name of online publisher (individual or institution), “Name of Website,” Website URL.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Military Expenditure Database”. [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

### **Subsequent notes**

SIPRI, “Military Expenditure Database.”

*Ibíd.*



[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)