

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILÍNGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE LICENCIADO MULTILINGÜE EN NEGOCIOS
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEL GASTO EN
PUBLICIDAD Y PROPAGANDA POR PARTE DEL GOBIERNO
ECUATORIANO EN EL PERÍODO 2007-2011.**

DAVID SANTIAGO ARREGUI ACOSTA

Junio, 2015

QUITO – ECUADOR

DEDICATORIA

A mi madre por ser mi respaldo incondicional, infinito, por todo su amor, y sus enseñanzas cotidianas que me han llevado a ser siempre un mejor hombre.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, amigos y maestros, a todos quienes me han ayudado a concretar la presente investigación con sus aportes, consejos, ejemplos y revisiones. De manera especial agradezco a mi director de tesis Juan Carlos Valarezo por su dedicación, paciencia, agilidad y buen ejemplo para llevar adelante el reto de completar este trabajo. Mi gratitud para cada persona que leyó este trabajo y me ayudó a mejorarlo en forma y fondo. Sin su apoyo esta investigación no sería lo mismo.

Agradezco al destino, a Dios, por haber puesto en mi camino seres de luz que me han ayudado a encontrarme conmigo mismo y a sacar la fuerza para seguir adelante.

Finalmente agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a los profesores que más allá de las materias dictadas, impartieron destrezas y criterios interdisciplinarios y plurales durante mis años de estudio. Gracias a Milica Dragosavljevich, profesora y amiga, por su guía antes, durante y después de la carrera.

ÍNDICE GENERAL

I.	TEMA	1
II.	RESUMEN	1
III.	ABSTRACT	2
IV.	RÉSUMÉ	3
V.	INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I		
ANÁLISIS POLÍTICO ECONÓMICO DEL ESTADO ECUATORIANO		13
1.1.	Marco normativo para rendición de cuentas y el uso de recursos públicos	13
1.1.1.	Análisis Constitucional	13
1.1.2.	Normativa relacionada: LOTAIP, COOTAD, COPFP, LOPC, LOCPCCS	17
1.1.3.	Código de la Democracia: la función electoral y el sistema de partidos políticos ecuatorianos	20
1.2.	Análisis desde el año 2000 del Estado ecuatoriano	23
1.2.1.	Balance macroeconómico y sociopolítico 2000-2006	23
1.2.2.	Balance macroeconómico y sociopolítico 2007-2011	29
1.2.3.	Análisis comparativo de la calidad del gasto público	33
1.3.	Transparencia y otros valores fundamentales del sistema de rendición de cuentas	38
1.3.1.	Análisis del nuevo paradigma político-económico: La ‘revolución ciudadana’ como fenómeno político	38
1.3.2.	Nueva Gestión Pública: Análisis crítico del enfoque de rendición de cuentas	42
1.3.3.	Gasto público en información, difusión, publicidad y propaganda	45
CAPÍTULO II		
LA POSICIÓN DE PODER Y EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PARTE DEL SISTEMA DE MÁRKETING POLÍTICO DEL GOBIERNO ECUATORIANO		51
2.1.	El Movimiento Alianza PAÍS y su posición de poder	51
2.1.1.	Movimiento político no tradicional	51
2.1.2.	Discurso del partido	55
2.1.3.	Herramientas de poder	59
2.2.	Imagen del Presidente de la República del Ecuador	62
2.2.1.	Creación y promoción de una imagen de líder	63
2.2.2.	Sistema de reiteración: cadenas nacionales, y análisis de publicidad oficial	66
2.2.3.	Las propuestas, el proyecto político y Rafael Correa	70
2.3.	Prácticas políticas	73
2.3.1.	Sistema de respuestas políticas	73
2.3.2.	Gestión de la SECOM, función legislativa, gestión de la política y	

	gobiernos autónomos descentralizados	77
2.3.3.	Articulación de la ‘revolución ciudadana’	81

CAPÍTULO III:

EL MENSAJE POLÍTICO Y LA PROPAGANDA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO

		85
3.1.	Estrategias para la difusión del mensaje	85
3.1.1.	Propaganda política	85
3.1.2.	Política comunicacional pública ecuatoriana	88
3.1.3.	Publicidad oficial como premio o castigo	92
3.2.	Defensa del gobierno y control de la información	94
3.2.1.	Parcialización de la información	94
3.2.2.	Lo fundamental del slogan y <i>spots</i> del gobierno	96
3.2.3.	Marketing Político de la ‘Revolución Ciudadana’	100
3.2.4.	Deslegitimación del discurso de la oposición	103
3.3.	Control y veeduría civil	106
3.3.1.	Transparencia y revisión de la rendición de cuentas	106
3.3.2.	Control y Fiscalización, la finalidad de las nuevas funciones del Estado ecuatoriano, de la Fiscalía y las Organizaciones de la Sociedad Civil	110
3.3.3.	La participación por fuera del sistema público: Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos No Gubernamentales y Organizaciones Sociales	113
VI.	ANÁLISIS	116
VII.	CONCLUSIONES	125
VIII.	RECOMENDACIONES	132
	BIBLIOGRAFÍA	141
	ANEXOS	1...37-A

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 COMPARACIÓN ENTRE CANASTA BÁSICA FAMILIAR E INGRESO FAMILIAR ANUAL (EN DÓLARES)	24
TABLA 2 INGRESOS NOMINALES PETROLEROS POR PERÍODO DE GOBIERNO (EN MILLONES DE DÓLARES)	27
TABLA 3 INGRESOS FISCALES TOTALES. PERÍODO 2000-2006 (EN MILLONES DE DÓLARES)	28
TABLA 4 COMPARACIÓN ENTRE CANASTA BÁSICA FAMILIAR E INGRESO FAMILIAR ANUAL (EN DÓLARES)	30
TABLA 5 INGRESOS PETROLEROS DEL ESTADO ECUATORIANO (EN MILLONES DE DÓLARES)	31
TABLA 6 REMESAS RECIBIDAS POR ECUADOR ENTRE 2000-2011 (EN MILLONES DE DÓLARES)	32
TABLA 7 INGRESOS FISCALES TOTALES. PERÍODO 2007-2011 (EN MILLONES DE DÓLARES)	33
TABLA 8 MONITOREO CADENAS NACIONALES RADIALES Y TELEVISIVAS 2007-2011	49

ÍNDICE DE ANEXOS

1) GRÁFICO 1.....	1-A
2) GRÁFICO 2.....	8-A
3) GRÁFICO 3.....	9-A
4) TABLA 1.....	3-A
5) TABLA 2.....	4-A
6) TABLA 3.....	5-A
7) TABLA 4.....	6-A
8) TABLA 5.....	7-A
9) TABLA 6.....	11-A
10) TEXTO 1.....	13-A
11) TEXTO 2.....	17-A
12) TEXTO 3.....	18-A
13) TEXTO 4.....	23-A
14) TEXTO 5.....	28-A
15) TEXTO 6.....	31-A
16) TEXTO 7.....	33-A

I. TEMA

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEL GASTO EN PUBLICIDAD Y PROPAGANDA POR PARTE DEL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL PERÍODO 2007-2011.

II. Resumen

La presente disertación tiene por objetivo analizar la rendición de cuentas y el gasto en publicidad y propaganda por parte del gobierno ecuatoriano en el período 2007-2011. Este documento busca comprobar si el sistema de rendición de cuentas, donde se destaca la transparencia como obligación del Estado, emite o no un mensaje político a través de propaganda. Para lo precitado, se explora cómo el gobierno ocupa a su favor recursos públicos para mantener una imagen positiva de su gestión. Esta investigación está estructurada en tres capítulos: se hace un análisis de la legislación, política y economía de Ecuador; se examina el proceso político de Alianza País, su posición de poder, y el sistema de *marketing* político del gobierno; y, se interpreta el mensaje político y la propaganda de éste último. Los principales actores son: candidato-Presidente Ec. Rafael Correa, los organismos fiscalizadores del aparato público, la SECOM y la Función Electoral. Se utiliza el método empírico basado en la extracción de información bibliográfica, la medición cualitativa y cuantitativa, el método empleado será: análisis-síntesis. El fundamento teórico en que se respalda este trabajo es la *Teoría de Administración Pública* y dentro de esta la *Teoría de la Organización* y la *Nueva Gestión Pública*. Entre los resultados se observa una falta de balance y contrapesos entre funciones del Estado ecuatoriano; y que, la transparencia y rendición de cuentas son desplazadas por el uso de tácticas políticas y la búsqueda de refuerzo del poder entre 2007-2011 en Ecuador.

Palabras Clave: Rendición de Cuentas, Propaganda, Comunicación política, Rafael Correa, transparencia

III. ABSTRACT

This dissertation aims to analyze accountability, spending on advertising and propaganda carried out by the Ecuadorian government in between 2007-2011. This paper seeks to determine if the accountability system, stressing transparency as a State's obligation, emits or not a political message through propaganda. For the abovementioned, it is explored how the government manages public resources for itself to maintain a positive image of its administration. This research is structured in three parts. First, an analysis of legislation, policy and economy of Ecuador is made. Second, *Alianza País* political party's process, its power position and political marketing system through government is examined. Third, the political message and propaganda of the latter is interpreted. The main actors involved are: President-candidate Rafael Correa, regulatory agencies of the state, SECOM and the Electoral Branch. The empirical method, based on the extraction of bibliographic information is used. The research methodology used is: analysis-synthesis along with qualitative and quantitative measurements. The theoretical framework which supports this research paper is the *Theory of Public Administration* and within this the *Organization Theory* and the *New Public Management*. As outcomes, to be noted a lack of checks and balances between the Ecuadorian government powers; and that transparency and accountability are gone, displaced by the use of political tactics and search for reinforcement of power in between 2007-2011 in Ecuador.

Keywords: Accountability, Propaganda, Political Communication, Rafael Correa, transparency

IV. RÉSUMÉ

Cette dissertation a comme objet principal l'analyse de la reddition de comptes, des dépenses publicitaires et de propagande du gouvernement équatorien pendant la période 2007-2011. On cherche à déterminer si le système de reddition de comptes, où la transparence est déterminée comme une obligation de l'État, émet ou non un message politique parmi la propagande. Pour cela, on étudiera la façon dont le gouvernement emploie des ressources publiques pour maintenir une image positive de leur administration. Cette recherche est structurée en trois parties: tout d'abord on fera une analyse de la législation, la politique et l'économie de l'Équateur; ensuite, on examinera le processus politique d'Alianza País, sa position de pouvoir, et le système de marketing politique du gouvernement; finalement, on fera une interprétation du message politique et de la propagande de ce dernier. Les principaux acteurs sont: le candidat-président Rafael Correa, les organismes de fiscalisation de l'Etat, la SECOM et la Fonction électorale. On utilisera la méthodologie empirique basée sur l'extraction d'information bibliographique, la mesure qualitative et quantitative, la méthode sera basée sur le modèle d'analyse-synthèse. Ce travail est basé sur la *Théorie de l'Administration Publique* et, au sein de celle là, la *Théorie de l'Organisation* et de la *Nouvelle Gestion Publique*. Parmi les résultats on pourra observer qu'il y a un manque d'équilibre et contrepoids des fonctions de l'Etat équatorien; que la transparence et la reddition de comptes sont déplacées par des tactiques politiques et par la quête de renforcement du pouvoir pendant la période 2007-2011 en Equateur.

Mots-clés: reddition des comptes, la propagande, communication politique, Rafael Correa, la transparence

V. INTRODUCCIÓN

El enfoque del presente trabajo orienta la atención hacia la transparencia y rendición de cuentas, aspectos importantes en la relación entre el Estado y el ciudadano. Es una reflexión sobre la forma en que se gastan fondos públicos en mensajes de los órganos gubernamentales y estatales. La información pública que se logre analizar en el presente trabajo dará cuenta de cuánto y en qué rubros se expende, haciendo énfasis en el sistema de rendición de cuentas del Estado ecuatoriano.

En los últimos años han cobrado importancia los conceptos de: gestión pública, eficiencia/calidad del gasto, productividad del sector público, *accountability*, entre otros. El gasto en rendición de cuentas repercute en todas las instancias del Estado ecuatoriano. Se debe considerar parámetros como la legalidad, eficiencia, eficacia, autorregulación, sustentabilidad y la jerarquía de necesidades de la sociedad, para determinar si es meritorio el nivel de gasto de las instituciones públicas en: publicidad, propaganda y el sistema de rendición de cuentas.

La presente disertación plantea la siguiente hipótesis: El sistema de rendición de cuentas, donde destaca la transparencia como obligación del Estado ecuatoriano, estaría emitiendo un mensaje propagandístico, en el cual el gobierno ocuparía a su favor la asimetría en el poder político y haría uso de recursos públicos a fin de mantener una imagen positiva del gobierno.

Los ámbitos de la investigación se componen por las siguientes áreas de conocimiento: análisis socio-político, económico, jurídico, ciencia política, y en particular comunicación política; se circunscribe a la República del Ecuador durante el período 2007-2011. Los grupos beneficiados por este trabajo investigativo son la sociedad ecuatoriana, la administración pública, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sobre todo aquellas relacionadas a transparencia y rendición de cuentas.

La realidad nacional y el proceso político del gobierno de Rafael Correa son temas que se relacionan al ámbito de estudio de la Licenciatura Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales (LEAI). La presente investigación toma en cuenta el factor interdependiente y multidisciplinario de la carrera. Se ha aprovechado de los conocimientos adquiridos en materias de Derecho, aplicando teorías de constitucionalismo y análisis jurídico, se ha hecho un recuento macroeconómico del Ecuador entre 2000 y 2011; luego se toman elementos de política pública, gobernabilidad, teoría política y se analiza la desde la comunicación pública y privada el tratamiento de la rendición de cuentas del Estado ecuatoriano; otro aspecto muy importante que se vincula con LEAI es el asunto de la ética profesional y deontología periodística y de los funcionarios públicos.

El estudio en el plano político, planteado en los siguientes capítulos, se enmarca como parte del componente de relaciones internacionales de LEAI. Los fundamentos políticos que se revisarán en el trabajo, ejemplos de países distintos a Ecuador, así como los insumos tomados de investigaciones y reportes de organismos internacionales y de investigadores latinoamericanos (particularmente en el desarrollo del fundamento teórico de la presente investigación) son muestras de la vinculación del presente trabajo con la carrera. Además los contenidos se vinculan indirectamente a los negocios internacionales de Ecuador con el Mundo y se analiza el modelo económico ecuatoriano el cual afecta directamente a empresas, ONG, y a la sociedad en su conjunto.

El sistema de rendición de cuentas del Estado ecuatoriano es una herramienta a la que todo ciudadano puede y debe acceder para conocer sobre el desempeño de toda dependencia o institución pública. Hecha la observación anterior, la información que se proporciona a la ciudadanía en la rendición de cuentas de las acciones que se llevan a cabo en el aparato público, debe cumplir con varios estándares: claridad y precisión en la información, veracidad, transparencia, imparcialidad, celeridad, entre otros. Los medios de comunicación, actores políticos, instituciones privadas, personas naturales, y funcionarios públicos tienen

la responsabilidad de exigir que esta información sea completa, se otorgue con prontitud a quien la solicite, y que sea clara.

Un análisis comparativo histórico socio-económico servirá de apoyo para el cuestionamiento a la calidad del gasto del Presupuesto General del Estado (PGE) ecuatoriano, aquí se revisará las razones del incremento del presupuesto durante el gobierno de Correa. El objetivo general de esta investigación es analizar la rendición de cuentas y el gasto en publicidad y propaganda por parte del gobierno ecuatoriano en el período 2007-2011. Para esto se revisará el sistema de rendición de cuentas y la publicidad, la construcción de la imagen del gobierno, difundida a través de medios de comunicación y enlaces ciudadanos. Por último se analizará el mensaje político de Rafael Correa a la ciudadanía en las herramientas de comunicación política y su propaganda.

El primer capítulo del presente trabajo de titulación está destinado a evaluar la coyuntura político-económica del Ecuador, y dentro de ésta el gasto público en propaganda emitida por cadenas nacionales y enlaces ciudadanos. Para esto, se hace un análisis normativo sobre los mecanismos de rendición de cuentas y del uso de fondos y recursos públicos, se analiza un contexto general económico y político del Ecuador entre 2000 y 2011. Luego se interpretan la transparencia y los valores fundamentales de la rendición de cuentas para ver su aplicación en cadenas nacionales y enlaces ciudadanos en Ecuador. Al final del capítulo se encuentra un compendio del gasto público en difusión de información, en publicidad oficial y promoción del gobierno.

En el segundo capítulo examina la transparencia en los mecanismos por los que rinde cuentas el aparato administrativo público ecuatoriano; particularmente se observa al movimiento Alianza País (propuestas, ideología, articulación), la imagen del presidente Rafael Correa y las prácticas políticas empleadas por el partido y por el gobierno. Se analiza desde la posición de poder, la influencia y los impactos que

ha tenido en la transparencia de la rendición de cuentas, el sistema del marketing político del gobierno.

El tercer capítulo explora la estrategia política de Alianza País, analiza el mensaje político. Se interpreta de forma integral la estrategia discursiva y política de Rafael Correa Delgado. Además revisa elementos de cómo se difunde el mensaje político, y qué comunican los mensajes. Este apartado termina con perspectivas sobre la transparencia y rendición de cuentas de instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales, civiles, considerando a las anteriores como mecanismos de control social, participación y veeduría civil.

Se revisará desde la primera sección cómo el Estado tiene la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sobre el Presupuesto General del Estado y su administración. Cabe destacar que como parte de lo anterior, se debe informar sobre las inversiones del Estado y el manejo de los fondos públicos en todo ámbito, excepto aquellos que puedan perjudicar asuntos de seguridad nacional. La confidencialidad queda, por las consideraciones mencionadas, limitada a asuntos específicos que están normados en reglamentos y leyes particularmente vinculados a la defensa, tema que será referenciado en los cuerpos legales correspondientes.

Todo el dinero que recauda¹ el Estado debe ser invertido cuidadosamente bajo criterios objetivos y racionales que propendan a la redistribución de la riqueza beneficiando a la mayor cantidad posible de ciudadanos. Es un acto de participación ciudadana responsable el analizar, informarse y difundir resultados respecto a la calidad del gasto de cualquier Estado. Esta investigación apunta a contribuir con un análisis crítico de lo que han publicado varias organizaciones e instituciones respecto a la gestión del Estado ecuatoriano.

1 NB. Según la constitución y sus leyes inferiores, y la Teoría de Administración Pública los ciudadanos no sólo tenemos derecho a exigir una rendición de cuentas del Estado sobre nuestros impuestos, sino también sobre el gasto que haya de los ingresos de recursos no renovables como el petróleo –principal fuente histórica de ingresos del Estado ecuatoriano- y la minería, estos recursos pertenecen a todos los ecuatorianos.

Los procesos políticos en el Ecuador han sido relativamente pacíficos si lo comparamos con los países vecinos de la región donde han habido regímenes persecutorios, violentos como las represivas dictaduras militares latinoamericanas. Como se verá en el cuerpo de este trabajo uno de los problemas es la ausencia o crisis del sistema de partidos; lo cual conduce a pensar que el proceso de aprendizaje y maduración política en nuestra nación todavía tiene algunas generaciones por educar. Los gastos permanentes que tiene el Estado deben, por ley, ser cubiertos por ingresos estatales invariables como inversiones públicas, otrora no dependientes del petróleo. Las opciones y las alternativas económico-financieras tomadas por el gobierno no han sido necesariamente las más convenientes, puesto que existen inquietudes sobre si se da un *gasto* o una *inversión pública*. Esto permitirá entender si es más conveniente modificar o continuar con la política actual en cuanto al gasto en publicidad y propaganda por parte del gobierno central.

La Teoría de Administración Pública (TAP) es un enfoque bajo el cual se considera inaceptable e irracional la aplicación de un sistema de gobierno donde la gestión pública no sea: eficiente, productiva y sostenible; además en este marco se invita a que se respeten los derechos fundamentales, instituciones y el marco legal constituido; en suma, plantea las bases y los supuestos bajo los cuales debe funcionar un gobierno. Tomando sus ramificaciones, la TAP permite entender el manejo de lo público y pronosticar escenarios futuros. La Teoría de la Organización y la TAP serán aplicadas para comprender el funcionamiento del Estado y analizar el cumplimiento de sus obligaciones; sobre todo la rendición de cuentas y el respeto y promoción de garantías constitucionales. Esta línea de pensamiento ayuda a entender la función y el uso que debe tener, las aplicaciones y formas de rendición de cuentas y transparencia del Estado ecuatoriano.

La Teoría de la Organización² considera al Estado como un conjunto de personas asociadas que busca un fin común, y que para alcanzarlo establecen relaciones formales, es legitimado por el sistema social externo y busca poder

² Para tener un entendimiento resumido de la Teoría de la Organización, ver Gráfico 1 del Anexo.

sustituir a sus miembros evitando poner en riesgo la existencia de la misma organización. Las administraciones públicas deben ser percibidas bajo la teoría organizativa dado que los Estados y sus instituciones han obtenido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura (Ramió y Ballart, 1993: 4).

De acuerdo con la investigación preliminar realizada en el marco metodológico de la presente investigación, junto con lo expuesto anteriormente se considera estas dos líneas de pensamiento como las más adecuadas para el marco teórico del presente trabajo investigativo. Los principales autores consultados en cuanto a Teoría de la Organización y/o TAP³ son: C. Ramió, X. Ballart, F. Kast, J. Rosenzweig, G.H. Frederickson, S. Zan, J. Grimaldo, M. Galindo y G. Laguna; en cuanto a la filosofía y crítica a Nueva Gestión Pública (NGP), ramificación de la TAP, se consultó textos de: E. Toledo, D. Arellano, E. Cabrero, E. Velasco, T. Christensen, P. Lægreid (pensamiento post-NGP).

La rendición de cuentas es un mecanismo necesario en todo sistema democrático para verificar que la gestión pública sea eficiente, productiva y sostenible. Este mecanismo se encuentra estrechamente relacionado con la transparencia en el aparato estatal (Romero y Franco, 2007: 1). Para la concepción Estatal de la NGP lo importante es conseguir el empoderamiento de los ciudadanos, instituciones públicas impersonales y eficientes; seguir las reglas del mercado, evitar relaciones clientelares/corporativistas, tomar al desempeño como base de la estructura pública y, premiar el mérito con evaluaciones por resultados. Estudiosos de la NGP han concluido a nivel teórico, que dentro de este modelo, la rendición de cuentas no incluye a la justicia como un valor social indispensable (Arellano y Cabrero. 2005: 1-10).

Los servidores públicos influyen con sus decisiones en lo cotidiano de la sociedad, administran recursos públicos, todo lo anterior dentro de los parámetros

³ Para una reseña de las personas que contribuyeron al pensamiento administrativo y TAP refiérase a la Tabla 1 del Anexo.

legales y normativos de lo público, justificándose en la necesidad de que éstos remedien problemas que pueden surgir en la sociedad (Grimaldo, 2007: 5). Se debe diferenciar en términos organizativos a las administraciones públicas de las privadas, especialistas como Gunn, Grimaldo y Guerrero señalan entre otras características, las siguientes:

- a) *“La administración pública controla siempre de forma monopólica el poder coercitivo-sancionador, donde la política pública normalmente está sujeta a presiones de múltiple naturaleza. Estas presiones obligan al Estado a incorporar diversos valores e intereses a los procesos de toma de decisiones políticas. Esto se traduce en objetivos generales que resultan a la final abstractos, confusos o incluso contradictorios, complican objetivamente al momento de medir y evaluar la gestión pública”* (Grimaldo, 2007: 6).
- b) Existe un acuerdo entre gran parte de los teóricos en que la Administración Pública es un *“conjunto de conocimientos aplicables en beneficio del desarrollo integral de la sociedad, así como un antídoto contra los males de la burocratización, la improvisación y la rutina”* (Guerrero. O, 2009: 75).

Idealmente, la rendición de cuentas ⁴ debería ser una fuente de retroalimentación del funcionamiento de la administración pública. Se esperaría que esta dinámica recoja la opinión pública respecto al funcionamiento del Estado y la prestación de sus servicios a la ciudadanía. Además, según autores como Ramiro Ávila (en Cuvi et al. 2013), Alberto Acosta (2012), Jaime Grimaldo (2007), Pablo Ospina (2009), entre otros, el sentido de la rendición de cuentas es que genere una crítica constructiva por parte de los ciudadanos, y aporte con los criterios plurales de la sociedad diversa a la que se debe un Estado democrático. La rendición de cuentas es favorable tanto para el ciudadano como para el funcionario público porque respalda la actividad que se ha realizado, y motiva a dar continuidad con proyectos que han resultado exitosos. Así mismo, es conveniente para verificar los errores y problemas que existan dentro del aparataje estatal para remediar y enmendar aquellas cuestiones donde se vea debilitado el sistema. Es una forma de diagnosticar dónde se están desperdiciando los recursos, pero también pone en evidencia la

4 NB. Este sistema debe orientarse hacia la transparencia y concretar sus reportes en cuanto a logros y metas alcanzadas, con proyecciones que demuestren la tarea realizada sin desvalorar o sobreestimar la labor pública; es la oportunidad para demostrar con estadísticas, datos, información oficial del gobierno cuales son los resultados de la administración pública, de la aplicación de nuevos modelos, de nuevos paradigmas (Grimaldo, 2007: 6). Ver Tabla 2 del Anexo, Dimensiones de la rendición de cuentas..

incapacidad, la incompetencia y el descuido de áreas donde el Estado esté fallando y deba ser rectificado (Grimaldo, 2007: 6).

A fines del año 2011 varios medios de comunicación cuestionan y defienden el dinero expendido en cadenas radiales, televisivas, entre otros, por parte del gobierno nacional (El Comercio, 2012: 1; Diario PP, 2012: 1). Se ha vuelto pública la denuncia por la parcialización de la información de cadenas televisadas y radiales que todos los días sábado realiza el Presidente de la República del Ecuador. Estas cadenas se denominan enlaces ciudadanos, donde a pesar de su denominación, la participación de la ciudadanía es un tema cuestionable. La propaganda y publicidad de Alianza PAÍS junto con las herramientas empleadas para justificar tales expendios -es decir, los recursos no únicamente fiscales o económicos sino fundamentalmente políticos- merece un estudio detenido y fundamentado en datos concretos con valor y rigor investigativo para comprobar el grado de transparencia de la gestión pública.

La polémica de los enlaces ciudadanos será un tema de discusión y análisis por varias causas, ante todo por razones políticas. En cuanto al tipo de rendición de cuentas en que se enmarcaría este tipo de programa, cabe recalcar que es una rendición de cuentas mixta. Esto significa que a veces es individual y otras veces colectiva. La intención del Presidente es que se visualice como una rendición de cuentas gerencial –concepto elaborado en la sub-categoría de la Teoría de Administración Pública denominada Nueva Gestión Pública-. Los enlaces son informes protagonizados por el presidente y se en la realizan luego de haber mantenido reuniones del despacho ministerial que llevan el nombre de gabinetes itinerantes. En este contexto, los subalternos están llamados a cumplir con esta rendición de cuentas ante el presidente como administrador del aparato público. En los capítulos 2 y 3 de esta investigación se revisará el asunto de las cadenas nacionales y gabinetes itinerantes, así como su función dentro de la lógica política del gobierno.

El complejo sistema de marketing político elaborado por la Secretaría de Comunicación (SECOM), de la Presidencia, ha tenido un papel fundamental en el manejo del poder por parte del Ec. Rafael Correa Delgado. Se revisará varios análisis sobre el uso de canales de televisión y fondos públicos para dar a conocer información política específica durante el período 2007-2011. Al considerarse los montos asignados para la rendición de cuentas, y particularmente los contenidos de éste tipo de informes, se ha puesto en evidencia que la intención no es siempre informar sobre la gestión; sino más bien, está orientado a crear cierta imagen frente al público nacional e internacional de la gestión pública y en especial del Presidente de la República (Gordon y Tejada, 2012: 50-51).

En la presente investigación se pretende revisar el gasto del Estado ecuatoriano en propaganda política y publicidad; se tomará en cuenta cómo justifica este tipo de gastos la NGP. De acuerdo con la TAP y el modelo de NGP que ha planteado Alianza PAIS, como se verá más adelante, se deben considerar parámetros como: eficiencia, eficacia, autorregulación, sustentabilidad, proyección a futuro y la jerarquía de necesidades de la sociedad para determinar si es meritorio el nivel de gasto de las instituciones públicas en publicidad, propaganda y en el supuesto sistema de rendición de cuentas.

Las líneas investigativas escogidas para el desarrollo de este documento centrarán la atención en dos elementos estrachamente vinculados, el sistema de rendición de cuentas y el gasto en publicidad y propaganda, que según el gobierno se emplea para rendir cuentas y de transparentar la gestión realizada por el mismo. Estos aspectos transforman la relación entre el gobierno y sus mandantes, y a criterio del autor de este trabajo ameritan un estudio profundo y crítico del nuevo sistema de gestión gubernamental en que se maneja la República del Ecuador.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS POLÍTICO ECONÓMICO DEL ESTADO ECUATORIANO

Para evaluar el gasto público del gobierno de la ‘revolución ciudadana’ en propaganda política se revisa en este capítulo el marco normativo para rendición de cuentas y uso de fondos públicos; se analiza comparativamente la situación política, social y económica del Ecuador entre 2000-2011; y finalmente se explora la transparencia y otros valores fundamentales del sistema de rendición de cuentas para advertir su aplicación en cadenas nacionales y enlaces ciudadanos en Ecuador.

1.1. Marco normativo para rendición de cuentas y el uso de recursos públicos

En este sub capítulo se revisará la Constitución de la República del Ecuador, normativa relacionada al uso de recursos públicos y rendición de cuentas, y la Ley Orgánica Electoral. Todos estos elementos permitirán entender desde lo jurídico-político, el funcionamiento del sistema de partidos políticos, los límites a campañas electorales, y en este contexto los límites establecidos en el marco jurídico ecuatoriano a la publicidad política y propaganda.

1.1.1. Análisis Constitucional

La República del Ecuador ratificó por medio de la voluntad popular el cambio de su constitución política en el año 2008. Para entender la rendición de cuentas, la transparencia, el gasto público, los principios del Estado, en definitiva la filosofía de la administración pública ecuatoriana, es preciso revisar algunas secciones de la Constitución de Montecristi. Autores como Miguel Carbonell explican que algunas constituciones y cartas de derechos⁵ entre ellas la ecuatoriana de 2008, están enmarcadas en el derecho constitucional y en la vertiente del neo-constitucionalismo. Según Carbonell, al interior de esta filosofía, las constituciones no se limitan a establecer competencias o separar poderes públicos; más bien:

⁵ Constituciones que comparten los paradigmas de la Constitución formulada para la República del Ecuador en 2008 son: la española de 1978, la brasileña de 1988, la colombiana de 1991 (Carbonell, 2011: 13-49).

ordenan fines y objetivos del Estado, condicionan el accionar de éste y contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, también denominados garantías constitucionales (Carbonell, 2011: 13-49).

En la carta magna del Ecuador destacan los valores y principios que ordenan las libertades fundamentales, derechos fundamentales y el respeto a valores democráticos inalienables. Para describir los anteriores y su vínculo con el tema de investigación se dividirá en tres ejes temáticos a los principios de la constitución: primero, derechos fundamentales, valores y principios de la democracia, el segundo, la rendición de cuentas y la transparencia, y en tercer lugar el uso de recursos públicos.

A la luz de la óptica garantista de los derechos fundamentales, el enfoque teórico de la constitución ecuatoriana es: garantizar en su normativa de mayor nivel jerárquico valores universales⁶; estos estarían contenidos en la DUDH, tratados internacionales, entre otros (Carbonell, 2011: 13-49). Resulta importante para la presente investigación rescatar los siguientes artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) por los principios⁷ contenidos en los mismos los Arts.⁸, 12, 19, 20, 21, 29. Uno de los derechos fundamentales a los que suscribe el Ecuador en la DUDH contenido en el numeral 3 del Art. 21 de la declaración, establece como derecho irrenunciable la participación democrática en procesos electorales auténticos, es decir legítimos y transparentes donde se vea expresada la voluntad popular. (Naciones Unidas, 1948: 1).

Frente a un derecho fundamental, de acuerdo con Carbonell, no pueden oponerse conceptos de menor envergadura como: “*el bien común*”, “*seguridad nacional*”,

6 Principio de la jerarquía constitucional (Corte Constitucional, 2012: 1)

7 DUDH: “Art. 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, (su familia, domicilio, correspondencia) ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques. Art. 19: Derecho a la libertad de opinión y de expresión. Art. 20: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. Art 29: Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad [...] el Ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades [...]” (Naciones Unidas, 1948: 1).

8 NB. Artículo se abreviará: “Art.” o “art.” a lo largo de la presente investigación, y su forma en plural como: “Arts.” o “arts.”

‘*interés público*’, ‘*moral ciudadana*’”, ni siquiera un consenso unánime de los integrantes de una comunidad podría legitimar la violación de un derecho fundamental (Ferrajoli en Carbonell, 2011: 13-49). Los derechos fundamentales son susceptibles a su incumplimiento y vulneración, según Carbonell por el riesgo a que los derechos fundamentales se subordinen al discurso de seguridad, retornar al autoritarismo, y el paso a una cultura jurídica precaria; advierte que en América Latina se han presentado actitudes contrarias a la constitución, pero más grave aún es que éstas son realizadas amparadas y toleradas por altas autoridades, quienes deberían hacer cumplir la máxima normativa (Carbonell, 2011: 68).

Las libertades fundamentales y los derechos fundamentales componen un marco jurídico base para el planteamiento general de principios y valores del sistema democrático⁹ del Estado ecuatoriano; lo anterior abarca derechos y obligaciones respecto a: libertad de expresión, libertad de opinión, deberes cívicos¹⁰, derechos políticos, derecho al honor, y de manera general el cumplimiento con la DUDH (Asamblea Nacional¹¹, 2008: 47-185). El título noveno, probablemente uno de los más importantes a nivel dogmático, establece la supremacía de la constitución¹² por sobre todos los actos públicos, así como la obligatoriedad de que todos los poderes, funcionarios, funciones, se sometan a un ordenamiento jurídico; formula la jerarquía de las leyes (AN. 2008: 189-190).

9 Referente a la constitución destacan por su importancia: Art. 66 (Números [NB. Numeral y Números se abreviará como “num.” a lo largo de la presente investigación.] 7, 18, 20, 23, 25), Art. 83 (núm. 1, 2, 11, 12, 16, 17), art. 217: Principios y composición de la función electoral; arts. 225-227: Obligaciones, principios y valores de la administración pública; arts. 384, 393, y 417. (AN, 2008: 47-185).

10 El Art. 223 establece que es responsabilidad de la ciudadanía ejercer un control social sobre los actos u omisiones de los organismos electorales (AN, 2008: 116)

11 La Asamblea Nacional del Ecuador es el órgano legislativo de la República del Ecuador se abreviará como “AN” a lo largo de la presente investigación.

12 “Art. 424. La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.” Véase Título IX, Supremacía de la Constitución, Capítulo Primero, principios (AN. 2008: 189-190)

La rendición de cuentas¹³ y la transparencia son, de acuerdo con la filosofía política, elementos fundamentales de los sistemas de democracia representativa y de democracia directa (Velasco, 2011: 7-9). Como base constitucional respecto a la información pública, el Art. 18 manda que: *Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. [...]* (AN, 2008: 26).

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas¹⁴ los ecuatorianos tienen derecho a ser consultados y a fiscalizar los actos del poder público (AN, 2008: 45). La constitución garantiza la soberanía popular, promueve la autodeterminación e incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas, el ejercicio de control social y fortalecimiento del poder ciudadano, todo lo anterior ayuda a garantizar la democracia interna, la alterabilidad de dirigentes y la rendición de cuentas (AN, 2008: 67). Se plantea la rendición de cuentas y control interno entre funciones como parte de las atribuciones de la Asamblea Nacional (AN, 2008: 75-76). En las funciones del Consejo Nacional Electoral¹⁵ destaca el rol de mantener la transparencia en todo tipo de elecciones, el control de la propaganda, gasto electoral, y el fundamental papel de ejercer un control del financiamiento estatal de las campañas electorales (AN, 2008: 114-115).

El uso de recursos públicos de manera transparente son temas convergentes en artículos como el 286 y el 297; este último artículo establece que las instituciones

13 Rendir cuentas implica “accountability”: “Una relación social donde un actor siente la necesidad de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos; sobre todo en caso de fallas o incidentes que se presenten en la gestión, también implica ofrecer una justificación (Velasco, 2011:18); a criterio de Toledo resulta más completo definir “accountability” en relación a la rendición de cuentas, que implica la responsabilidad del servidor público y además trata sobre cómo otras instancias y la propia ciudadanía pueden ejercer tareas de fiscalización conjuntamente, siendo así más útil su labor. Rendir cuentas involucra que el gobierno se haga responsable, informe y justifique sus acciones y decisiones, y a su vez representa el derecho que asiste a la instancia de control para que ésta pueda fiscalizar y llamar a rendir cuentas a servidores públicos (Toledo, 2009: 81). Infra. se analizará en detalle elementos de la rendición de cuentas y transparencia del Estado ecuatoriano. Véase sección 1.1.3.

14 Los arts. 61, 84, 96, 120 num, 9, 11 y 12; y art. 219 están directamente relacionados con los temas de transparencia y rendición de cuentas. (AN, 2008: 45-115). Es deber y derecho de los ecuatorianos que los cargos públicos se asuman como un servicio a la colectividad, que las autoridades rindan cuentas al pueblo de acuerdo a la ley (AN, 2008: 50-60).

15 “Art. 219 [...] Num. 3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos; [...] Num 10. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas; [...] Num. 11. Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan” Véase también los num. 1, 4 y 9. (AN. 2008: 114-115).

y entidades que reciban dinero del Estado deberán someterse a las normas, principios y procedimientos que regulan al sector público (AN, 2008: 144). Sobre fondos públicos se encuentran normados en los artículos: 85, art. 120 núm. 12, art. 233, 286, 297, entre otros (AN, 2008: 62-141).

1.1.2. Normativa relacionada: LOTAIP, COOTAD, COPFP, LOPC, LOCPCCS

Se dará prioridad a continuación a la normativa referente al sistema rendición de cuentas y transparencia del Estado ecuatoriano; posteriormente se plantea algunos conceptos importantes contenidos en varias leyes sobre el uso de recursos y fondos públicos.

La ley primordial que enmarca los principios de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del Estado ecuatoriano, aparte de la constitución, es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública¹⁶ (LOTAIP) (Congreso Nacional, 2004: 1-2). La LOTAIP contiene temas importantes para el ejercicio de los derechos fundamentales mencionados. Entre otros se destacan: principio de publicidad de la información pública¹⁷, definiciones de información pública e información reservada o confidencial, la difusión de la información pública¹⁸, promoción del derecho de acceso a la información, responsabilidades en la entrega de la información pública, custodia de la información, vigilancia y promoción de la ley. Además se norma en esta ley la presentación de informes, la falta de claridad en la información, el proceso administrativo para acceder a la información pública, el recurso de acceso a la información¹⁹, y sanciones por incumplimiento con la ley en los arts. 1-23 (Congreso Nacional, 2004: 1-16).

16 Objeto de la LOTAIP: garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información (Congreso Nacional. 2004: 2).

17 Véase también el art. 115 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, donde se delimita el control formal de constitucionalidad respecto al principio de publicidad en la Asamblea Nacional (AN. 2009: 45).

18 La información de acuerdo a la LOTAIP debe ser publicada de manera que se entienda por un orden claro (secuencial, cronológico, por ítems, etc.), que no se preste a confusiones y que informe correctamente al ciudadano (Congreso Nacional. 2004: 6).

19 En cuanto a este recurso es importante la concordancia con el art. 47 de la Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional, que trata del objeto y ámbito de aplicación del recurso de acceso a la información, así mismo en esta ley se puede encontrar en el art. 49 el objeto de la acción de habeas data y en el art. 50 su ámbito de protección.

En el Código Orgánico de Organización Territorial²⁰ (COOTAD) se estipula que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se regirán por los principios de participación ciudadana, transparencia y la rendición de cuentas²¹; incluso existen mecanismos obligatorios de rendición de cuentas²² para los GAD y como parte de éstos las sanciones previstas en caso de incumplimiento (AN, 2010: 8-133). El COOTAD dispone que los GAD estarán integrados con la función de participación ciudadana y control social (AN, 2010: 22).

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) está regulada por: Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS). Ambas leyes reglamentan aspectos para fomentar la transparencia²³ y luchar contra la corrupción. Sin embargo de la LOPC es importante para el tema en cuestión: el derecho ciudadano a la rendición de cuentas, definición²⁴ y objetivos de la rendición de cuentas, el libre acceso a la información pública, principios generales sobre información pública, transparencia de la administración pública²⁵. En la LOCPCCS se establece el monitoreo y las instituciones o personas obligadas a rendir cuentas, arts. 9-12 (AN, 2009: 7-8).

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) destaca como un valor inquebrantable a la transparencia dentro de la administración pública.

20 NB. Como referencia el lector puede acudir a los artículos: 29, 215, 221, 266, 302, 304 y 312 del COOTAD. (AN, 2010).

21 Otros principios a los que se sujetan los GAD son: interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y la garantía a los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

22 De acuerdo con la Guía de Rendición de Cuentas para Gobiernos Autónomos Descentralizados 2013, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), deben rendir cuentas las siguientes dignidades de representación popular: Prefecto(a) provincial, alcalde(sa), presidente(a) de la junta parroquial rural., Alcalde(sa) Metropolitano (AN, 2010: 34-60).

23 Respecto a transparencia y rendición de cuentas, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública está estrechamente relacionada al COPFP. Resulta fundamental resaltar la sección II que codifica del sistema informático “COMPRASPUBLICAS [sic]” y se vincula con transparencia y rendición de cuentas, art. 17, 21, 23 y 45 (AN, 2009: 13-16).

24 “Art. 89. Definición.- Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.” (AN, 2010: 37-38).

25 LOPC, los conceptos citados están contenidos en los artículos 88, 89, 91, 96, 97, 98 (AN, 2010: 37-38). Además son importantes de esta ley: las funciones de las asambleas locales, los temas mínimos sobre los cuales se deberá rendir cuentas, mecanismos para la rendición de cuentas y la periodicidad para estos procesos de transparencia gubernamental; normados en los arts. 60, 90, 93, 94, 95 (AN, 2010: 37-38).

Concretamente en los artículos 22, 41 y 51 se estipulan los deberes de los servidores públicos y su responsabilidad administrativa (AN. 2010: 18-35). Es especialmente importante de esta ley contrastar el art. 22 (literales a, b, h, j) con el art. 83 (núm. 12)²⁶ de la constitución para entender la dimensión de ética o deontología profesional a la que debe suscribir todo servidor público (AN, 2010: 18-19; AN, 2008: 50-60).

La normativa relacionada al gasto público²⁷ se describe a continuación. En el art. 286 de la constitución se establece que se debe conducir las finanzas públicas en todo nivel del gobierno bajo preceptos de: sostenibilidad, transparencia, procurando la estabilidad económica del país (AN, 2008: 141). El COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en sus artículos se regulan aspectos del gasto público y transparencia; se establecen los parámetros de participación ciudadana en la priorización del gasto y la ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (AN, 2010: 112-185). Así mismo, en el COPFP se encuentra normado, respecto a fondos públicos, los contenidos mínimos, generalidades y vigencia de planes de desarrollo y ordenamiento²⁸ (AN, 2010: 15-20); la planificación participativa, contenido y finalidad de la contabilidad gubernamental, solicitud de auditorías (AN, 2010: 8-55)²⁹. Dada la relevancia del gasto público y la transparencia en el contexto de esta investigación, se analizará estos elementos con mayor detenimiento en posteriores secciones de la investigación.

26 NB. No es exclusivo el numeral 12, sin embargo se referencia a todo el artículo de la constitución por hacer referencia específica a la ética en todo ámbito profesional.

27 Guardan estrecha relación con uso de fondos públicos los siguientes artículos de leyes inferiores: Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, Art. 221 (AN. 2010: 108); Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Arts. 45, 46, 64, 72, 97, 99 (AN. 2008: 27-56) Código Orgánico de Planificación Y Finanzas Públicas, COPFP, Arts. 4, 8, 70, 121, 124 (AN. 2010: 5-41); Ley Orgánica de Empresas Publicas, LOEP Art. 15. (AN. 2009: 12); Ley Orgánica De Servicio Público, LOSEP Art. 51 (AN. 2010: 34-35).

28 Arts. 238, 324 y 467 del COOTAD (AN, 2010: 112-185) y el articulado del Título III: De La Transparencia Fiscal, Capítulo I: De La Información, arts. 174-179 (AN, 2010: 53-55).

29 en los artículos 13, 42, 148 y 175 y en la disposición general tercera de la ley (AN, 2010: 8-55).

1.1.3. Código de la Democracia: la función electoral y el sistema de partidos políticos ecuatorianos

El Art. 219 de la constitución (AN, 2008: 115) establece las funciones del Consejo Nacional Electoral³⁰. Regula como competencias³¹ del CNE:

“controlar la propaganda, el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas de organizaciones políticas y sus candidatos; Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas [...] y finalmente [...] vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos” (AN, 2008: 115).

Bajo esta disposición constitucional se enmarca la regulación de control del gasto electoral, sanciones por infracciones electorales, y la realización de principios como la pluralidad e igualdad en la participación política en contiendas electorales (CNE, 2012; AN, 2008).

Para entender el ámbito de aplicación y disposiciones importantes sobre gasto electoral en publicidad y propaganda de la función electoral³², se debe revisar en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador³³, Código de la Democracia³⁴. Se establecen los mecanismos de control social como instrumento para garantizar la transparencia de la función electoral. Bajo la misma perspectiva de transparencia se tipifican las infracciones electorales³⁵ de sujetos políticos, personas naturales, servidores públicos, autoridades y medios

30 NB. CNE Consejo Nacional Electoral

31 Particularmente en los numerales 3, 8 y 10 del Art. 219 de la Constitución (AN, 2008: 115).

32 La Función Electoral está compuesta por dos organismos, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo Nacional Electoral, las potestades de ambos organismos y sus funciones se encuentran normados en el Código de la Democracia. (AN, 2009: 2-79).

33 Adicional a la Ley Orgánica Electoral resulta importante también revisar los reglamentos y legislación conexas expedidas por el Pleno del CNE, entre ellas se encuentran actualmente: Reglamento sobre Auditoría de Procesos Electorales, Reglamento de Observación Electoral, Reglamento de Promoción Electoral, Reglamento para Apoyo y Supervisión a los Procesos Electorales, Reglamento para Control Financiamiento de Propaganda Gasto Electoral, Reglamento de Promoción Electoral 2013-2014, Reglamento de Fiscalización y Control del Gasto, Reglamento Fondo Partidario Permanente a Organizaciones Políticas (CNE. 2012; 2013; 2014).

34 El ámbito de aplicación de la ley y disposiciones sobre gasto electoral en publicidad y propaganda se encuentran contenidos en los artículos: 2, 4, 25, 70, 72; ámbito de ley y funciones del CNE y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE); arts. 97, 168, 169, 171. (AN, 2009: 2-79).

35 Arts. 172, 173, 202-219, 227, 230, 275, 276, 277. (AN, 2009: 2-79).

de comunicación. También se regula en este código³⁶ las funciones de obligatorio cumplimiento de las organizaciones políticas, estipula el objetivo, los deberes y derechos de la oposición. Finalmente se establece en los arts. 360, 365-369 cuestiones sobre la rendición de cuentas relacionadas a la función electoral. (AN, 2009: 2-79)

La función electoral tiene la responsabilidad de establecer las reglas y procedimientos a utilizarse en las contiendas electorales de manera clara, para el ejercicio de la democracia³⁷. El CNE tiene por mandato ejercer el control de la publicidad y propaganda electoral de cualquier proceso electoral (CNE, 2012: 1). Resulta importante para este propósito el contenido del *Título Tercero: Financiamiento y Control del Gasto Electoral*³⁸, arts. 202-219 del Código de la Democracia (AN, 2009: 43-49). Resumiendo, los temas del título tercero son: fechas de inicio y culminación de campañas electorales, límites al gasto electoral para elecciones de autoridades, financiamiento estatal de la propaganda de todas las campañas políticas para garantizar la promoción electoral forma equitativa e igualitaria (del presupuesto asignado al CNE). En definitiva, lo permitido y lo prohibido en el marco de las campañas electorales para los actores de las mismas (AN, 2009: 43-49).

Enfocándonos en las prohibiciones que existen para la realización de publicidad o propaganda, vale destacar la prohibición a las instituciones del Estado,

36 Se recomienda revisar en el Código de la Democracia, a los temas mencionados en este párrafo, los arts. 282, 305 [En este artículo el Estado garantiza la libertad de asociación y participación política en asuntos de interés público. (AN, 2009. 65).], 308, 312, 324, 358, 376, 386, 387.

37 “Art. 211- (...) controlar, fiscalizar y realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales” (AN, 2009: 47). Lo anterior, no limita las funciones y atribuciones del Servicio de Rentas Internas para la determinación de obligaciones tributarias, de la Contraloría General del Estado para la determinación del uso de recursos y bienes públicos.

38 NB. Al interior de este título, los artículos de la ley ordenan sobre la transparencia y rendición de cuentas a las que están obligadas tanto las organizaciones políticas como la función electoral; esta contenido en: Cap. Primero: Campaña electoral, propaganda y límites del gasto, y Cap. Segundo: Control del Gasto Electoral. El Capítulo Primero de acuerdo a la Corte Constitucional, “apunta a garantizar la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de los candidatos (art. 202); a resguardar los bienes y recursos públicos evitando que sean utilizados por instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno (arts. 203 y 204); a regular y transparentar la publicidad electoral pública y privada (arts. 205 al 207), y a normar la difusión programáticas y el gasto electoral de los sujetos políticos (arts. 208 al 210).” (Corte Constitucional. 2012: 14-16).

en todos los niveles de Gobierno, de emitir publicidad o propaganda³⁹; el art. 203 establece ciertas excepciones a esta prohibición que han sido motivo de discusión, debate e incluso demandas de inconstitucionalidad⁴⁰ (AN, 2009: 48-49). El Reglamento de Fiscalización y Control del Gasto (art. 9) establece que aparte de las sanciones previstas en la ley, la promoción y propaganda realizada antes del período de campaña electoral (campaña anticipada) será considerado como parte del gasto de campaña electoral (CNE, 2012: 4).

Una vez revisadas tanto esta ley como los reglamentos electorales y normas inferiores, se colige que la publicidad electoral será financiada con fondos públicos (CNE. 2012; 2013; 2014). Sin embargo, se cuestiona el control eficaz del sistema de promoción electoral, particularmente en campañas anticipadas y durante campañas electorales; según el Dr. Gustavo Medina López no hay los mecanismos ni la voluntad para ejercer el control de la propaganda política, *“nadie tiene la paciencia ni el tiempo para ver la televisión o escuchar la radio o leer en la prensa y ver o escuchar o leer nombres y mensajes [de manera permanente, incluso fuera de períodos de campañas electorales]”* (Medina en Corte Constitucional, 2012: 3-4). Junto a lo anterior, el problema se profundiza por la permisividad al sector público en el manejo de la publicidad durante el tiempo de campaña so pretexto de los principios de pluralidad, objetividad e imparcialidad (Corte Constitucional, 2012: 11).

Para que exista igualdad en derecho electoral, la Corte Constitucional se remite a la teoría de la distinción de actividades de promoción⁴¹. Un problema de inequidad electoral identificado es que en ‘campañas institucionales de promoción de los candidatos’ del oficialismo se utilizan fondos del Estado o de gobiernos seccionales para inducir al electorado a votar por ellos. El candidato que a su vez es

39 El art. 219 prohíbe: “... a los servidores, servidoras, organismos o instituciones públicas, la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo. Está prohibido que en las instituciones del Estado se soliciten aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidatura alguna” (AN, 2009: 48-49).

40 Para una síntesis de intervenciones respecto a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 203 del Código de la Democracia ante la Corte Constitucional en 2012, refiérase al Texto 7 del Anexo.

41 “Por un lado están: a) las campañas institucionales/de formación cívica- son campañas de instituciones públicas donde frecuentemente su finalidad no es puramente informativa, sino que auspicia a los candidatos oficiales; b) las campañas oficiales anticipadas y en curso; y, c) las campañas informativas” (Corte Constitucional. 2012: 28-29).

una autoridad saliente del cargo, *“además de contar con las franjas publicitarias y de someterse al presupuesto electoral paritario, termina beneficiándose de las obras o actividades que investido de su condición protagoniza obras que se hacen con fondos del mismo Estado”* (Corte Constitucional, 2012: 28-29).

La Corte establece que es imposible determinar cuándo estas campañas institucionales contradicen los principios que han de regir los procesos electorales: objetividad, transparencia, igualdad, pluralismo y neutralidad de los poderes públicos. La Corte propone como solución lo adoptado por los ordenamientos más garantistas. Primero, prohíbe incentivar el voto mediante campañas institucionales. Segundo, otorga a los organismos electorales una especial función de control sobre la actividad informativa del gobierno, con el objetivo de corregir manifestaciones claramente partidistas, en otras palabras, aquellas que no pueden considerarse en forma alguna realizadas para la salvaguarda del interés público, o el normal funcionamiento de los servicios públicos (Corte Constitucional, 2012: 29)

1.2. Análisis desde el año 2000 del Estado ecuatoriano

Este apartado se enfoca en la comprensión y comparación de dos períodos de la historia ecuatoriana: 2000-2006 y 2007-2011, lo inmediato anterior y los cinco primeros años del gobierno de Rafael Correa. Se analizarán los factores macroeconómicos y sociopolíticos del Estado Ecuatoriano; los factores mencionados en ambos períodos permitirán una comparación de la calidad del gasto público del Gobierno ecuatoriano. La legislación anterior se entiende integralmente cuando se revisan a la par los aspectos políticos, sociales y económicos del país. Todo lo antedicho permitirá al lector entender al Estado en su conjunto y a su vez los contenidos de secciones posteriores respecto al proceso Rafael Correa.

1.2.1. Balance macroeconómico y sociopolítico 2000-2006

Para poner en contexto a los gobiernos predecesores al de Rafael Correa Delgado, es necesario tener una idea general del funcionamiento del aparato

productivo del país. Como introducción a la economía nacional, y sectores productivos de Ecuador, Acosta resume que:

“La economía ecuatoriana está conformada por cinco estratos básicos, los segmentos: petrolero (petróleo/minería), urbano moderno (electricidad, agua y finanzas; parcialmente industria, construcción, comercio y transporte, comunicaciones); rural moderno (agropecuario y pesca); urbano tradicional (parte de la industria sobre todo pequeña industria, construcción, comercio y transporte y servicio de hogares); y, rural tradicional (actividades agropecuarias y pesca)” (Acosta. 2012: 250).

En el período comprendido entre los años 2000 y 2006, el Estado ecuatoriano tuvo procesos de cambios económicos y políticos importantes que sirven para entender el contexto histórico general en que Rafael Correa Delgado asume la presidencia. En este período, en el poder político se desempeñaron como presidentes en orden cronológico los siguientes: Jamil Mahuad (agosto 1998-enero 2000), Gustavo Noboa Bejarano (enero 2000-diciembre 2003), Lucio Gutiérrez Borbúa (enero 2003-abril 2004), Alfredo Palacio Gonzales (abril 2004-diciembre 2006). Mahuad participó en el derrocamiento de su sucesor Abdalá Bucarám, Gutiérrez participó en el proceso de destitución de Mahuad y en ambos casos ninguno de los dos terminó su período presidencial sino sus vicepresidentes Noboa y Palacio (HERRERA, 2012: 41-50). Según el analista del sistema de partidos como Pachano (en Pachano y Ramírez, 2012: 85-151) y Vásquez (en Vásquez y Saltos, 2013: 386-392), éste se encontraría en crisis⁴² desde 1995. En una comparación entre Ingreso Familiar y Canasta Básica se aprecia lo siguiente:

**TABLA 1
COMPARACIÓN ENTRE CANASTA BÁSICA FAMILIAR E INGRESO FAMILIAR ANUAL (EN DÓLARES)**

Gobierno	Año	Costo de la Canasta Básica Familiar⁴³	Ingreso Familiar Anual Promediado	Restricción en el Consumo (costo-ingreso)
Gustavo Noboa B.	2000	234,05	134,74	99,61

42 “A partir de 1995 se presenta, en el Ecuador, una década de inestabilidad política, que se inicia con la fuga del vicepresidente [de Abdalá Bucaram, Alberto] Dahik y continúa con la caída de tres presidentes, A. Bucarám en 1997, J. Mahuad en el 2000 y L. Gutiérrez en 2005” (Vásquez y Saltos. 2013: 389).

43 La Canasta Básica familiar está calculada en base al “índice de Precios al Consumidor (IPC). El IPC es un indicador mensual, nacional y para ocho ciudades que mide los cambios en el tiempo del nivel general de precios, correspondientes al consumo final de bienes y servicios de los hogares de estratos de ingreso: alto, medio y bajo, residentes en el área urbana del país. La variable principal que se investiga es el precio, para los 299 artículos de la canasta fija de investigación. El período base es el año 2004, donde los índices se igualan a 100.” (INEC, 2014: 1).

	2001	292,33	200,73	91,60
	2002	336,30	221,26	115,04
Lucio Gutiérrez B.	2003	370,74	253,17	117,57
Alfredo Palacio	2004	388,00	265,95	122,05
	2005	370,74	253,17	117,57
	2006	426,43	277,84	148,59

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2014: 1)

Elaboración: Propia

La tabla 1 muestra el incremento de la Canasta Básica Familiar y la brecha existente con los ingresos familiares promediados, las diferencias entre 2002 y 2005 no superan los 8 dólares, por lo que en éste período se mantuvo un crecimiento tanto en el ingreso promedio como en la canasta básica año a año. La restricción en el consumo se incrementa en 2006 con una diferencia del 35% respecto a \$110,57 que es el promedio de restricción al consumo de todos los años anteriores.

La administración de Noboa Bejarano se desarrolló en un ambiente de conmoción social, pérdida de confianza de la población en el sistema financiero por la crisis de 1999-2000, recesión del sector productivo con una resultante pérdida de fuentes de empleo, migración en proporciones históricas, en definitiva un panorama desesperanzador (Herrera, 2012: 55). Los beneficios que se esperaban con la decisión de la dolarización tomada por Mahuad eran: estabilizar la economía, reducir la inflación a niveles internacionales, bajas en las tasas de interés – perspectiva de facilitar el acceso a capitales para mejorar la producción nacional-, entre otros. La realidad nacional mostró una baja efectiva en las tasas de interés activo, aunque poco significativa en la economía dolarizada, la cual trajo a mediano plazo una estabilización y reducción de los niveles de inflación en períodos posteriores a los de Gustavo Noboa (Herrera, 2012: 55).

El crecimiento de la economía registró cambios bajo el siguiente esquema: 4,2% en el año 2000, 4,8% en 2001, 3,4% en 2002, y para 2003 prácticamente se sostiene el crecimiento al 3,3%. Luego se presenta una recuperación económica que al 2004, año con un crecimiento económico del 8,8%; luego se reduce al 5,7% en

2005 y 4,8% en 2006 (Pozo en Mantilla et al. 2012: 291). Zonia Palán explica que la política económica a partir de 2004, de la administración de Gutiérrez, fue “[...] absolutamente fiscalista, de corto plazo, no incorpora objetivos de desarrollo, se reduce a conseguir estabilidad de los indicadores macroeconómicos, tal estabilidad no logra por sí sola la reactivación productiva” (Palán, 2003:4-5). La inflación en 2000 se incrementó en un 91%, en 2001 la inflación fue de 22.4% y en 2003 se redujo a una sola cifra con 9.4%. En los años siguientes hasta el 2006 la inflación continuó con una tendencia decreciente hasta llegar a 2% (Herrera, 2012: 55). Haciendo un breve recuento de la economía ecuatoriana dentro del contexto de la economía internacional, “las economías emergentes y las de países en desarrollo como el nuestro han tenido un crecimiento de su **Producto Interno Bruto**⁴⁴ que pasó del 6.0% en el 2000, al 8,3% en 2007” (Herrera, 2012: 53).

A partir del año 2000 se da la migración más fuerte de la historia del Ecuador⁴⁵ (Herrera, 2012; Acosta 2012). Alberto Acosta (2012: 311) explica al respecto que la imagen del Ecuador como un espacio para el desarrollo individual, familiar y social prácticamente desapareció. La población perdió la fe de poder realizarse económicamente, individual y colectivamente al interior del país. Los aportes económicos o remesas de los migrantes se convirtieron en la segunda fuente de ingresos del país; desde 1999, las remesas ya superaban al segundo producto nacional que más ingresos aportaba al PIB superando el banano (Acosta, 2012: 512). Esta enorme ola migratoria tuvo repercusiones negativas en la economía como: graves distorsiones en las estructuras de precios, presiones inflacionarias en las zonas con mayores ingresos por las remesas de los migrantes, consolidación de tendencias rentistas, entre otras (Acosta, 2012: 313).

Los ingresos petroleros de los gobiernos analizados se describen en la tabla 2; estos ingresos permiten entender, junto con los factores antedichos, el estado de

44 N.B. se abreviará como PIB, negrita resaltada por el autor de esta investigación.

45 Al año 1998, la Dirección Nacional de Migración reportaba 40,735 migrantes, al 2000 la migración fue de 175,922; en 2001 migraron 138,330 personas y en 2002, 165,215 (Herrera, 2012: 56-57). La decisión de emigrar a EEUU y Europa principalmente, se lo concibió como estrategia de subsistencia familiar (Acosta, 2012: 311)

la economía ecuatoriana en el período 2000-2006. Cabe a su vez un sucinto análisis del gasto social y de la deuda externa⁴⁶ del Ecuador.

TABLA 2
INGRESOS NOMINALES PETROLEROS POR PERÍODO DE GOBIERNO
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Gobierno	Ingresos Totales	Promedio Mensual	Promedio Anual
Gustavo Noboa	5485.4	152.4	1828,5
Lucio Gutiérrez	6346	226.7	3173
Alfredo Palacio	8084.8	404.2	4042,4

Fuente: Acosta, 2012: 520

Elaboración: Propia

Los pagos de la deuda externa realizados por los gobiernos del período 2000-2006 guardan relación con la política económica que se impuso a partir de la administración de Oswaldo Hurtado; en otras palabras, el cumplimiento por parte de Ecuador con las políticas o recetas⁴⁷ establecidas desde el Consenso de Washington. Estas eran las recetas económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) que propugnan la teoría de economía liberal/neoliberal (Acosta, 2012: 261-326). Las líneas generales de la política de ajuste del Consenso de Washington fueron en resumen, reformas de primera generación: “*liberalización de los mercados internos, apertura externa a la economía, privatizaciones de empresas y flexibilización laboral*”; reformas de segunda generación: políticas sociales focalizadas; reformas de tercera generación: “*concesiones de los servicios públicos, autonomía del poder judicial y descentralización del Estado.*” (Acosta, 2012: 261-326)

El Gobierno de Gutiérrez no duró más de un año. En las decisiones económicas que tomó durante su mandato Acosta (2012) y Herrera (2012) destacan que hubo claras tendencias a favor de EEUU y de las reformas del Consenso de

46 En la obra citada de Acosta se encuentra una explicación profunda del servicio a la deuda externa que ha tenido el PGE del Estado ecuatoriano, en la presente investigación el enfoque se limitará a mencionar este factor como un problema de la política económica desde la perspectiva histórica que ha sido motivo de análisis de varios autores y del propio presidente Rafael Correa.

47 Políticas que debían cumplir los estados sujetos a créditos con el FMI entre otras son: austeridad y disciplina fiscal, reestructuración del gasto público para priorizar el servicio de la deuda externa, pre-asignaciones presupuestarias para el pago de la deuda externa; reforma tributaria progresiva sin criterios de equidad; establecimiento de un manejo cambiario competitivo, desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales; apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa (Acosta. 2012: 261-326).

Washington expuestas anteriormente. Empezando por la firma de una carta de intención⁴⁸ con el FMI en marzo de 2003 (Acosta, 2012: 522); otras decisiones adoptadas por Gutiérrez fueron: el congelamiento de los salarios del sector público, la disminución de servidores para disminuir la masa salarial nominal del gobierno entre los años 2003 y 2004 (Herrera, 2012: 56-57).

Los ingresos del Sector Público No Financiero⁴⁹ en el período 2000-2006 fueron los siguientes –en millones de dólares–: 4,126 (2000), 4,955 (2001), 6,361 (2002), 6,910 (2003), 8,177 (2004), 9,146 (2005), 11,263 (2006) (Pozo en Mantilla et al.2012: 293). Estos ingresos están marcados por una tendencia creciente a lo largo de los diferentes gobiernos de turno del período. En la tabla 3 se describe los ingresos fiscales totales de cada gobierno, ante todo interesa los montos de ingresos totales y de tributación en impuestos indirectos. Los indicadores de SPNF e ingresos tributarios directos e indirectos se podrán contrastar una vez se exponga el siguiente período donde se verán diferencias en materia de política económica y fiscal.

TABLA 3
INGRESOS FISCALES TOTALES. PERÍODO 2000-2006 (EN MILLONES DE DÓLARES)

Gobierno	Impuestos Directos	Impuestos indirectos	Total ingresos por tributos
Gustavo Noboa B.	1314	3600	4914
Lucio Gutiérrez B.	516	1579	2095
Alfredo Palacio	1830	5179	7009

Fuente: DAVALOS, 2013: 6.

Elaboración: Propia

De los gobiernos anteriores al del período de estudio se observa que el régimen de Alfredo Palacio fue el que más réditos por tributos obtuvo con un total de 7009 millones de dólares; el nivel de recaudación mencionado se alcanzó como resultado del incremento en ingresos fiscales por impuestos indirectos. En la

48 Este compromiso estipulaba condiciones bancario-financieras a favor de grupos de poder, el aumento a los precios de combustibles y de tarifas eléctricas y la aprobación de leyes para consolidar el esquema neoliberal (Acosta, 2012: 522).

49 El Sector Público No Financiero o SPNF corresponde según el Ministerio de Finanzas, aquellas “instituciones que reciben directamente recursos del Estado ecuatoriano, para gestionar la prestación de bienes y servicios, por ejemplo los ministerios, universidades públicas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD’s) y las empresas públicas.” (Ministerio De Finanzas. 2014: 1).

siguiente sección se verá un análisis conjunto del incremento en recaudación fiscal contrastando los valores de la Tabla 3 con los de la Tabla 7 correspondientes al período 2007-2012.

1.2.2. Balance macroeconómico y sociopolítico 2007-2011

Los gobiernos ecuatorianos mencionados e incluso aquellos de la década de los noventa, intentaron aplicar el recetario neoliberal sin obtener mayor éxito debido a la oposición de diversos sectores políticos y sociales (Pachano y Ramírez, 2012: 85-130). El sistema de representación política⁵⁰ se veía completamente deslegitimado, sin capacidad representativa real y con descontento y desconfianza generalizados por parte de la sociedad, este sentimiento se extendía además hacia las instituciones del Estado (Pachano y Ramírez, 2012: 85-130). El gobierno de Rafael Correa empieza dentro de un sistema político deslegitimado, a este sistema se lo denomina como “vieja política” y se volvió sinónimo de vicios y retrocesos (De La Torre en Mantilla et al, 2012: 177).

La tendencia del gobierno respecto a la economía se ha sustentado en tomar decisiones que encaminen a un sistema menos dependiente del mercado financiero internacional, manteniendo el Estado un rol activo en la planificación, regulación y control. El modelo económico se describe como “neo desarrollista” en el sentido de que es capaz de fortalecer las capacidades del Estado como un actor principal y gestor de la planificación para la construcción de una estrategia nacional de desarrollo. Se ha visto un proceso de planificación⁵¹ desde la *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*⁵² (Martínez, 2010: 32-33).

50 Respecto al sistema político, una descripción clara de lo que sucedía previo a la llegada de Rafael Correa es la siguiente: “Los cálculos de corto plazo se impusieron a las convicciones ideológicas [...] Los actores políticos y sociales obtenían mayores logros o (ganancias) al actuar al margen de las normas establecidas para el intercambio político que si se ceñían a ellas” (Pachano y Ramírez, 2012: 88-89).

51 Respecto a estas políticas y objetivos la investigación de Juan Martínez (2010: 33) explica que: “este proceso de planificación ha generado profundas tensiones con varios sectores sociales quienes han expresado su disconformidad y denuncian que SENPLADES actúa de forma unilateral, imponiendo criterios exclusivamente tecnocráticos que relegan a segundo o tercer plano los mecanismos de participación”.

52 Abreviada como SENPLADES. surgió de la fusión del Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio; la SENPLADES está adscrita a la Presidencia y su responsabilidad es administrar el sistema nacional de planificación a nivel sectorial y territorial a través de la definición de objetivos y políticas nacionales (Martínez, 2010: 32-33).

Simón Pachano (en Pachano y Ramírez, 2012: 93-97) describe la realidad del gobierno como una estabilidad gubernamental dentro de un sistema político inestable. Aclara que la estructura de la democracia ecuatoriana es endeble en el período gubernamental de Rafael Correa. Pachano asegura que no se han establecido las bases estructurales: las instituciones y los incentivos institucionales, para generar un marco de cooperación democrática a nivel electoral. El especialista cuestiona la capacidad del gobierno para mantener condiciones propias de la democracia, de manera particular el pluralismo político⁵³. Luego, concluye que los parámetros constitucionales y el proceso político de Alianza País ha generado resultados como: la concentración del poder en el presidente, la desmovilización social y la negación de la política.

La tabla 4 muestra comparativamente las diferencias en el valor de la canasta básica y el ingreso familiar promedio del Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa. En el mismo se aprecia una disminución en la restricción en el consumo, una menor brecha entre ingresos y costos de alimentación para las familias. Esta disminución da cuenta de una economía más saludable en términos generales. La bonanza económica, como lo expresó Rafael Correa (en Enlace Ciudadano No. 255. 2011: 1) está relacionada con tres factores principalmente: la política fiscal expansiva, renegociación de contratos petroleros y deuda externa (factores endógenos) manejada en los años del gobierno y el precio internacional del petróleo (factor exógeno) (Acosta, 2012; Herrera, 2012; Pozo en Mantilla et al, 2012).

TABLA 4
COMPARACIÓN ENTRE CANASTA BÁSICA FAMILIAR E INGRESO FAMILIAR ANUAL (EN DÓLARES)

Gobierno	Año	Costo de la Canasta Básica Familiar	Ingreso Familiar Anual Promediado	Restricción en el Consumo (costo-ingreso)
Rafael Correa	2007	460,80	317,34	143,46

53 En cuanto al pluralismo político Pachano resalta como un asunto pendiente la relación entre la expresión social y la expresión formal del poder de cada uno de los sectores sociales (Pachano y Ramírez. 2012: 99).

	2008	500,35	373,34	127,01
	2009	520,77	406,93	113,84
	2010	538,64	448,00	90,64
	2011	561,12	492,80	68,32
	2012	588,88	545,07	43,80
	2013	608,85	593,60	15,25

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2014: 1)

Elaboración: Propia

Varios autores consultados en materia económica citados en la presente sección concuerdan en que el gobierno de Rafael Correa ha tenido los ingresos petroleros más altos de la historia ecuatoriana como se muestra en la tabla 5 (Acosta, 2012; Dávalos 2013; Herrera, 2012; Pozo en Mantilla et al, 2012; Martín en Mantilla et al, 2012; Martínez, 2010)

TABLA 5
INGRESOS PETROLEROS DEL ESTADO ECUATORIANO (EN MILLONES DE DÓLARES)

Gobierno	Años	Ingresos Petroleros	Ingresos Fiscales Petroleros	Ingresos fiscales petroleros como % de ingresos totales por exportación de petróleo
Rafael Correa	2007	7.428	1.104	14.8%
	2008	10.568	4.400	41.6%
	2009	6.284	2.298	36.5%
	2010	8.925	3.917	43.8%
	2011	11.799	5.971	56.6%
	2012	13.971	6.085	43.5%

Fuente: Dávalos, 2013: 6.

Elaboración: Propia

Entre enero de 2007 y diciembre de 2011 el Ecuador obtuvo 29669,9 millones de dólares por la venta de petróleo. Esto significa un promedio anual de 5933,98 millones de dólares y promediado mensualmente de 494,5 millones (Banco Central del Ecuador⁵⁴ en Acosta. 2012: 520). El gobierno de Rafael Correa cambió la figura jurídica de los contratos petroleros permitiendo una redistribución del ingreso petrolero a favor del Estado⁵⁵ (Herrera, 2012: 59). El crecimiento

54 NB. Banco Central del Ecuador se abreviará como BCE.

55 "las reformas a la Ley de Hidrocarburos permitieron anular los contratos de participación que se mantenía con empresas internacionales y cambiarlos por contratos de prestación de servicios, de tal manera que el 100% de la producción petrolera pertenece al estado ecuatoriano y las compañías reciben el pago de una tarifa por el trabajo de

económico del Ecuador entre 2007 y 2011 se describe a continuación: 2,0% 2007; 7,2% 2008; 1,7% 2009; 3,6% 2010; 7,8% 2011 (Pozo en Mantilla et al, 2012: 290-291). Haciendo un promedio el crecimiento anual de la economía ecuatoriana en este período fue de 4,46% (Pozo en Mantilla et al, 2012: 290-291).

La tasa de inflación anual se ha mantenido en una cifra en éste período con un pico en 2008 de 8,83 (BCE, 2013: 22). A continuación las tasas de inflación anual entre 2007-2013: 2007-3,32%; 2008-8,83%; 2009-4,31%; 2010-3,33%; 2011-5,41%; 2012-4,16%; 2013-2,7% (BCE, 2013: 22). El pico en la tasa de inflación ecuatoriana en el año 2008 tiene fundamento en la “*burbuja inmobiliaria*” de EEUU⁵⁶ que desató una crisis global provocando un decrecimiento mundial económico principalmente en 2009 (Herrera, 2012: 53). Acosta (2012: 329) explica que esta crisis también pudo aportar a que el Ecuador mantenga su liquidez y dólares circulantes dentro de sus fronteras al haberse debilitado las condiciones en el norte global para la inversión de los capitales ecuatorianos.

TABLA 6
REMESAS RECIBIDAS POR ECUADOR ENTRE 2000-2011
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Monto anual recibido por Remesas	Porcentaje del PIB que representa
2000	1317	8,10%
2001	1415	6,60%
2002	1432	5,80%
2003	1627	5,70%
2004	1832	5,60%
2005	2454	6,60%
2006	2928	7,00%
2007	3335	7,30%
2008	3083	5,70%
2009	2736	5,30%
2010	2591	4,50%

extracción(...) la renegociación establece que si el precio del petróleo sube, la participación del estado en la renta petrolera también se incrementa” (Herrera, 2012: 59).

56 “Después del 11 de Septiembre de 2001, las entidades crediticias en EEUU otorgaron préstamos para incentivar el consumo, en su mayoría préstamos hipotecarios con bajas tasas de interés y sin exigir garantías a personas que no hubieran sido sujetos de crédito; el nivel de deuda promedio de estos sujetos de crédito llegó a ser el 130% de los ingresos familiares generando una burbuja inmobiliaria que por la imposibilidad de los sujetos a pagar sus créditos hipotecarios llegó inevitablemente a explotar” (Herrera, 2012: 53).

2011	2672	4,10%
------	------	-------

Fuente: Meireles y Martínez en Cuvi, 2013: 150.

Elaboración: Propia

Los ingresos del SPNF en el período 2007-2011 fueron superiores al período inmediato anterior con los siguientes valores –en millones de dólares-: 13,451 (2007), 22,062 (2008), 18,378 (2009), 23,168 (2010), 32,170 (2011) (Pozo en Mantilla et al, 2012: 293; Aguiar y Castro, 2012: 2). La tabla 7 muestra los ingresos fiscales totales del gobierno de Rafael Correa sin contar los ingresos petroleros, el total de ingresos percibidos por cobro tributario suma entre 2007 y 2012: 35,336 millones de dólares. Hay que destacar la labor realizada por el SRI para disminuir la evasión fiscal y así efectivizar el cobro de impuestos. De acuerdo con los datos del Banco Central los ingresos no petroleros (impuestos) crecieron el 56% comparando los años 2006 y 2010 (Mejía, 2012: 179). Tomando en cuenta los ingresos totales por cobro de impuestos en 2012 la cifra alcanzó los 11.267 millones (El Telégrafo, 2013: 1).

TABLA 7
INGRESOS FISCALES TOTALES. PERÍODO 2007-2011 (EN MILLONES DE DÓLARES)

Ingresos Fiscales No Petroleros				
Presidente	Año	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Total ingresos por tributos
Rafael Correa D.	2007	1.108	2.471	3579
	2008	2.338	2.824	5162
	2009	2.517	3.018	5535
	2010	2.353	3.552	5905
	2011	3.030	3.960	6990
	2012	3.312	4.883	8195

Fuente: Dávalos, 2013: 6.

Elaboración: Propia

1.2.3. Análisis comparativo de la calidad del gasto público

Los indicadores macroeconómicos descritos en los anteriores apartados permiten una comparación entre el período inmediato anterior al del gobierno de Rafael Correa y su gestión. En promedio el crecimiento anual entre 2007 y 2011 fue de 4.46%, durante los primeros 6 años del nuevo milenio el Ecuador mantuvo un crecimiento promedio sostenido de 5%, superior al alcanzado durante la gestión de

Rafael Correa. El gobierno de Correa, como veremos en esta sección, ha contado con mejores condiciones que sus antecesores y no se termina de explicar el porqué de este crecimiento restringido, en comparación al período 2000-2006 (Herrera, 2012: 55).

Analizando la canasta básica entre ambos períodos encontramos que posterior a 2006, la restricción en el consumo va disminuyendo progresivamente, las familias tienen más acceso a alimentos que en los seis años anteriores (INEC, 2014: 1). Según Herrera (2012: 55) el incremento del Salario Básico Unificado y las reformas laborales implementadas por el régimen de Correa influye positivamente en los ingresos familiares. Se debe contrastar el costo de la canasta básica con la inflación que ha sido por un lado menor a la del período anterior, y por otro estable; ambas condiciones favorables dentro del período 2007-2011 (Herrera, 2012: 55; HOY, 2013:1; Cámara de Comercio de Guayaquil⁵⁷, 2012: 1-2).

Las remesas de los ecuatorianos residentes en el extranjero resumidas en la tabla 6 demuestran que en los primeros dos años de gobierno, los montos recibidos por este concepto fueron históricamente mayores a todos los años anteriores y posteriores; muestra así mismo, que los ingresos por las remesas se han mantenido en cifras parecidas a las del 2005 y superiores a todos los años del período anterior salvo el año 2006 (Meireles y Martínez en Cuvi, 2013: 150).

Los ingresos petroleros por 29,669.9 millones de dólares son definitivamente un factor que diferencia al gobierno de Correa con todos los anteriores (BCE en Acosta, 2012: 520). Los ingresos por exportaciones petroleras en 2011 son cuatro veces mayores que las percibidas en 2006, con valores de 3,200 a 13,000 millones de dólares respectivamente (Martín en Mantilla et al, 2012: 239). Comparando los ingresos por tributos, se destaca un crecimiento importante en los ingresos del período 2007-2011 a comparación de los anteriores. De acuerdo con el análisis macroeconómico de Fernando Martín, se logran duplicar en 2011 los ingresos no

⁵⁷ La Cámara de Comercio de Guayaquil se abreviará como “CCG” posteriormente en esta investigación.

petroleros respecto al 2006, de 8,300 a 16,500 millones de dólares (Martin en Mantilla et al, 2012: 239).

Junto con los ingresos petroleros están los ingresos fiscales donde el gobierno ha trabajado para conseguir mejores rendimientos fiscales que los mandatarios anteriores. Fernando Martín (en Mantilla et al, 2012: 245) cuestiona el discurso de desarrollo del gobierno; la diversificación de oferta exportable hacia sectores industriales, no corresponde según Martín con las cifras macroeconómicas de crecimiento sectorial en proporción al PIB. Martín argumenta que por los mayores niveles inversión pública en infraestructura⁵⁸ en el segundo período, el sector de la construcción es el que más crece en relación al PIB de 8.32% en 2007 a 10.72% en 2011, una variación de 2.4%; comparándolo con el primer período 2000-2006, el sector creció 1.56% respecto al PIB.

El manejo de la deuda externa⁵⁹ por parte del gobierno de Correa ha disminuido el valor de la deuda pública. En 2009 el gobierno realizó una operación de recompra del 91% de los bonos en moratoria (Bonos Global 2012 y Global 2030) reduciendo en un tercio el total de la deuda externa, liberando al PIB de la cobertura con el 17% del mismo al servicio de la deuda (Martínez, 2010: 29). Esta acción del gobierno tuvo efectos ventajosos en términos de pago de la deuda⁶⁰, pero desfavorables para la imagen crediticia del país frente a organismos internacionales, por lo que el país ha recurrido en los últimos años a solicitar créditos externos de China (Acosta, 2012: 344-348).

La inversión pública en el período 2007-2011 alcanzó los 23803 millones de dólares en contraste con el período 2000-2006 donde se invirtió 7981 millones de

58 Martínez y Medina destacan la inversión realizada sobre todo en los sectores de: infraestructura vial y de transportes, producción de energía, infraestructura sanitaria y educativa (Martínez, 2010: 33-34; Medina, 2011: 29-30). Además, la política económica de inversión en infraestructura como un método de ahorro, le ha permitido una flexibilidad en la distribución del presupuesto del Estado y una estabilidad económica general (Martínez, 2010: 33).

59 El gobierno creó la comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público Internacional, la misma que debía dictaminar sobre la legitimidad de los créditos al Estado. Esta comisión emitió un informe que el gobierno utilizó para congelar el servicio sobre la deuda (Martínez, 2010: 29).

60 Alberto Acosta cuestiona que “el peso de la deuda pública interna y externa en relación al PIB, que había declinado del 66,6% en el año 2001 al 32,4% en el 2006, y que llegó al 19,7% en el 2009, volvió a subir al 30,7% en el 2011” (Acosta, 2012: 346).

dólares. Esto explica que la economía ha sido impulsada por la fuerte inversión pública con los recursos provenientes de ingresos petroleros y fiscales elevados. “Estas herramientas han permitido una respuesta contra cíclica ante el escenario de la crisis internacional, sin embargo no se visualizan cambios estructurales en el aparato productivo para impulsar el desarrollo endógeno” (Acosta, 2012: 331). El gobierno ha dado una importancia al rol del Estado en la economía como estimulador de la demanda agregada por lo que Herrera califica la tendencia del gobierno como neo keynesiana (Herrera, 2012: 29). Vale anotar que la inversión pública ha sido financiada por deuda interna, la cual se ha incrementado notablemente, siendo en 2006 de 3,278 a 4,056 millones de dólares a febrero de 2012. Martín Mayoral explica que más del 87% de la deuda interna está en manos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con quien el Estado hasta marzo del 2012 adeudaba casi 2,800 millones, el triple que en 2008 (Martín en Mantilla et al, 2012: 242).

El crecimiento económico se mide tradicionalmente con indicadores rígidos como el PIB y no considera otros factores como gasto/inversión social del gobierno, mediciones cualitativas de mejoramiento en las condiciones de vida o medidas de superación de la pobreza y pobreza extrema. Por lo expuesto, veremos a continuación otro tipo de indicador, el Coeficiente de Gini⁶¹ el cual observa una reducción en la brecha social del país. A partir del 2007 se ha mantenido una tendencia positiva de reducción de la desigualdad en la población. Mientras en 2000 y en 2007 el índice era de 0,56, la reducción según el coeficiente de Gini fue: (2008) 0,51; (2009 y 2010) 0,50; (2011) 0,47; (2012) 0,477; (2013) 0,48 (Pozo en Mantilla et al, 2012: 293; INEC, 2014: 1).

El gobierno ha cambiado la noción de *gasto social* por la de *inversión social* en diversos sectores como: la educación, la salud, la electricidad (Agence France-Press, 2012: 1) y el banano (Diario La Hora, 2011:1). De acuerdo con el Informe Panorama Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a pesar

61 “Éste coeficiente es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo [se emplea en este caso para medir la concentración del ingreso en Ecuador en el período de estudio]. Esta medida está ligada a la Curva de Lorenz. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso” (ICESI, 2012: 1).

de los ingresos del gobierno en el período 2007-2011 no se reflejan suficientes esfuerzos en cuanto al gasto social⁶²; de toda la región de Latinoamérica (CEPAL, 2013:149-182). A diferencia de la mayoría de Latinoamérica en el Ecuador, durante el período de gobierno que compete a esta investigación, el gasto social no representa en estos años, ni siquiera como manda la ley ecuatoriana, el 10% del PIB para sectores prioritarios como salud y educación. Entre 2000 y 2011 solo se destinaron, en promedio, alrededor de 55 dólares por persona como gasto social en salud situando al Ecuador en el grupo de países con gasto per cápita en salud más bajo⁶³, se registró un crecimiento anual de este gasto del 4,1% (CEPAL, 2013: 206).

De acuerdo con Alberto Acosta (2012: 260-261), para tener una economía competitiva en Ecuador, deben pervivir en el país los siguientes elementos: “*un proceso compartido de gestión empresarial, capacitación laboral, construcción de infraestructura básica, consolidación del mercado interno, desarrollo tecnológico, una reforma educativa, una transferencia de recursos desde el sector moderno al tradicional, la activa acción del Estado, una creciente equidad productiva y cultural*” (Acosta, 2012: 260-261). Adicionalmente, están factores básicos que inciden en la perspectiva de los inversionistas: “*seguridad jurídica, calificación de mano de obra, infraestructura y servicios productivos, tranquilidad social, estabilidad política, reducción de la violencia y delincuencia, políticas agrícolas e industriales, esquemas de generación de empleo, un esquema macroeconómico apropiado para favorecer la producción*” (Acosta, 2012: 260-261). En concordancia con el marco de TAP de la presente investigación se toma en cuenta las precondiciones mencionadas por Acosta; son áreas que el país debería fortalecer para poder crecer de forma sostenida; sin embargo existen varias otras consideraciones dentro de la economía ecuatoriana que por motivos de espacio no podrán ser detalladas en el presente trabajo.

62 “la prioridad macroeconómica del gasto social registraba aumentos significativos en prácticamente todos los países [...] entre 2010 y 2011, solo el Ecuador, Guatemala y la República Dominicana exhibían gastos sociales con montos inferiores al 10% de sus respectivos PIB” (CEPAL, 2013: 199).

63 Dentro del estudio de la CEPAL se considera al Ecuador en el grupo de países de gasto bajo (menos de 100 dólares per cápita) junto con (...) el caso de Bolivia, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana (CEPAL. 2013: 206).

1.3. **Transparencia y otros valores fundamentales del sistema de rendición de cuentas**

Este sub capítulo dirige la atención del lector hacia la transparencia y otros valores primordiales en los sistemas de rendición de cuentas. Para el efecto se analizará el fenómeno político de Rafael Correa; se revisará la Nueva Gestión Pública con un enfoque crítico respecto a la rendición de cuentas. Finalmente, se observa los elementos de control y fiscalización estatal vistos como finalidad de varias instituciones: las nuevas *'funciones'* del Estado ecuatoriano, la Fiscalía y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

1.3.1. **Análisis del nuevo paradigma político-económico: La 'revolución ciudadana' como fenómeno político**

Según analistas del sistema público en Latinoamérica⁶⁴, la concepción del Estado ha sufrido una transformación a partir de la constitución del año 2008 en Montecristi. Tanto en la constitución ecuatoriana vigente como en los enunciados del partido oficialista se han planteado nuevos paradigmas⁶⁵, a los cuales ha tenido que adaptarse forzosamente el Estado ecuatoriano desde el acceso al poder de Alianza P (Ramírez, 2010: 1-27). La propuesta programática de Rafael Correa y su proyecto de país se resumió en cinco ejes o cinco *revoluciones*⁶⁶ (Vega en Cuvi et al, 2013: 104).

Se puede decir que el proceso de cambio del gobierno de Correa se dio a partir de la reforma constitucional. Fernando Vega⁶⁷ (en Cuvi et al, 2013: 108) establece que *“el diseño constitucional debía ser fiel a los sueños de una república con independencia de poderes y su coordinación para lograr los fines del Estado [...] el debate*

64 Autores tales como: Alicia Arias autora de Buenas Prácticas de Transparencia y Rendición Social de Cuentas en las que Intervienen las Organizaciones de la Sociedad Civil; Paulina Romero y Alegría Franco autoras del texto: Rendición De Cuentas. Indicador de la Democracia.

65 NB. Para un mejor entendimiento de los nuevos paradigmas planteados por alianza País refiérase a la sección 2.1.1. de la presente investigación y al documento Programa, Estrategia y Táctica del Cambio Político de Alianza País (Ramirez, 2010).

66 Revolución constitucional y democrática, revolución ética: combate frontal a la corrupción, revolución económica y productiva, revolución educativa y de la salud; y revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana (Vega en Cuvi et al, 2013: 104).

67 NB. Fernando Vega analiza de manera crítica las propuestas contenidas en el Plan de Gobierno de Alianza PAÍS 2007-2011 en detalle y lo contrasta con la constitución de 2008 y la realidad del Estado ecuatoriano en 2013.

constitucional más importante se estableció en torno al diseño de un Ejecutivo fuerte”⁶⁸. Por otra parte Vega (en Cuvi et al, 2013: 104) explica que el proyecto político de Alianza País fue basado en un Estado soñado⁶⁹, donde se plantearon los valores y las aspiraciones sociales para la transformación del viejo país a una realidad alternativa, nueva, diferente. Vega cita el documento ‘*El País que Soñamos*’⁷⁰ del movimiento País y analiza que los atributos del proyecto político eran, a manera de resumen, los siguientes: un Estado social de derecho, democrático, con garantía de justicia (un sistema judicial independiente de los otros poderes del Estado y de los poderes fácticos); donde exista una democracia participativa, deliberativa y consensual; donde se garantice: la libertad de opinión, la disidencia, la crítica, la vigencia de los derechos humanos (Vega en Cuvi et al, 2013: 104).

Comparando el diseño Estatal formulado en la constitución y el Plan de Gobierno de Alianza País, el autor (Vega en Cuvi et al, 2013: 111) analiza que los temas de derechos y garantías constitucionales fueron llevados más allá de las formulaciones del Plan de Gobierno exigiendo un estándar de cumplimiento de los mismos muy alto para el Estado; lo mismo respecto a los temas de plurinacionalidad, derechos de la naturaleza y el concepto de *Buen Vivir*. Es acertado por parte del ex-asambleísta Vega resaltar que el incidente más importante durante la Asamblea Constituyente ocurrió un mes antes de finalizar su labor, con el reemplazo del presidente de la Asamblea Alberto Acosta por Fernando Cordero el

68 Vega advierte que “el peligro de la implantación de un híper-presidencialismo. En el centro de este debate estuvieron el diseño de artículos sobre el veto presidencial (arts. 138-139) y la muerte cruzada (art. 148). El país soñado al pasar al diseño, colocaba en el horizonte algunas pesadillas” (Vega en Cuvi et al, 2013: 108).

69 Respecto a la noción de Estado, Vega apunta que: “los especialistas [en teoría del Estado] se dividen en dos corrientes, aquellos que destacan los elementos de acuerdo o pacto social para construir un conjunto de normas y leyes para vivir en un territorio con libertad y seguridad, como es el caso de Cicerón, San Agustín, Hobbes (...) cuya realización pretende plasmarse en los estados democráticos de derechos... [la segunda corriente está compuesta por] aquellos que destacan los elementos coercitivos en la construcción del Estado como Marx, Max Weber, Herman Heller [...de acuerdo con esta segunda corriente.] ‘Estado es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado con el propósito de regular su dominio y de agruparse contra la rebelión interna y los ataques del exterior’”(Vega en Cuvi et al. 2013: 102-103).

70 “Un Estado plurinacional, inclusivo, respetuoso de las diferencias y exento de discriminación; un Estado eficiente, transparente, solidario, moderno, que se maneje de manera descentralizada para fomentar el desarrollo local; un país donde sus habitantes vivan en armonía con la naturaleza; donde se destierre la pobreza y la mendicidad y se logre soberanía alimentaria; una economía social y solidaria que genere riqueza para todos; en una gestión fiscal redistributiva; Una sociedad de paz y convivencia armónica; un Estado que tenga como motor del desarrollo la educación, salud y trabajo; un Estado soberano en el concierto internacional que busque la unidad de Latinoamérica” (Vega en Cuvi et al, 2013: 104).

27 de Junio de 2008 (Vega en Cuvi et al, 2013: 111). Al respecto este protagonista del proceso constituyente anota que:

“[...] habían dos maneras de entender aspectos importantes del “País Soñado”[...] uno era el sueño de los movimientos sociales y de los asambleístas vinculados con estos sectores y otro era el[de] Rafael Correa (...) a la hora de concretar el diseño del Estado deseado en el texto de la Constitución, el presidente Correa tuvo la habilidad de que el diseño favoreciera, en aspectos claves, un proyecto propio, que se distanciaba del consenso general logrado en la minga convocada para soñar el Ecuador de todos y todas” (Vega en Cuvi et al, 2013: 111).

Precisamente respecto a esta experiencia, Ramiro Ávila expresa que el gobierno ha perdido el horizonte utópico en su mayoría por una falta de diálogos interculturales, dejando que continúe un proceso colonizador de lo diverso y propiciando un sistema económico que oprime, excluye y causa dolor (Ávila en Cuvi et al, 2013:80).

Alianza País accede al poder planteando un proyecto político de transformaciones económicas, políticas, institucionales y culturales (Orlando, 2011: 139). Un primer factor destacable, está en que Rafael Correa es el primero en lograr su reelección en el poder ejecutivo desde la restitución democrática en 1979. Un segundo factor: según encuestas del nivel de popularidad (Orlando, 2011: 139), el presidente ecuatoriano obtiene más del 80% de aceptación al inicio de la gestión; estos dos elementos colocaron la figura presidencial en el centro de la escena política (Orlando, 2011: 139).

Los tres presidentes electos anteriores a Rafael Correa fueron derrocados durante protestas sociales (Orlando, 2011: 48). Lo mencionado ocasionó una crisis de gobernabilidad, evidente en interrupciones de la vida institucional, movilizaciones sociales y cambios drásticos en las decisiones de política económica (Orlando, 2011: 116-166). Las instituciones se vieron debilitadas, la confianza de la cosa pública: mermada, y se generó una crisis del sistema de representación política -respecto a partidos, organizaciones políticas- (Larrea et al. en Orlando, 2011: 171).

El carácter del liderazgo en el proyecto de Alianza País, plantea De la Torre (en Cuvi et al, 2013: 41) se cultiva en espacios donde la gente común percibe un arrebató del poder por parte de los políticos, no se sienten representados por éstos. Además el populismo rechaza la intermediación de la democracia representativa, propendiendo una comunicación directa entre un líder y su pueblo; este autor señala al gobierno de Correa como *populista* (De La Torre en Cuvi et al, 2013: 41).

Adicionalmente, es notorio que factores como la desmovilización social, la política focalizada de bonos, los subsidios generalizados, la favorable situación económica por factores exógenos y endógenos así como el fuerte liderazgo de Rafael Correa, son componentes de un sistema de partido hegemónico (Pachano y Ramírez, 2012: 94); que es en definitiva la nueva configuración política del Estado ecuatoriano. El gobierno tiene condiciones favorable para ejercer su administración no únicamente por el nuevo diseño institucional de lo público sino por varios factores exógenos (sujetos a cambiar en el futuro) y coyunturales al propio gobierno (Pachano y Ramírez, 2012: 94).

Carlos De la Torre (en Cuvi et al, 2013: 41) argumenta que el gobierno contrata y busca servidores públicos con perfiles profesionales fundamentados en los méritos académico-profesionales y técnicos para la operación del Estado; el propio gobierno ha calificado esta práctica como “*meritocracia*” y De la Torre lo subclasifica como “*tecnocracia*”. A la tecnocracia se la describe como una estructura cognitiva basada en paradigmas científicos, que buscaría adherir a ideologías híper-modernistas (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 41). El analista critica que muchos de estos funcionarios emprenden en proyectos en busca de redimir moralmente a la nación, pretendiendo la construcción de un nuevo mundo que empiece desde cero, borrando todas las huellas del pasado (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 41).

En la misma línea, pasando al plano económico y de planificación, la SENPLADES ha planteado que el país atraviesa un ciclo de cambios radicales.

Parte de estos cambios radicales, explica De la Torre (en Cuvi et al, 2013: 45), es encaminar a la sociedad a un estadio hiper-moderno asentado en industrias propias en los campos de nanotecnología y biotecnología, con la proyección que al 2030 se alcance una sociedad del bio-conocimiento⁷¹ y servicios eco-turísticos comunitarios. Los pasos para alcanzar este desarrollo se resumen, de acuerdo con los postulados de SENPLADES, en la promoción y potenciación de sectores modernos y tradicionales cuestiones económicas, sustitución selectiva de importaciones, generación de industrias (hardware, software, petroquímica, servicios ambientales), actividades que generen valor agregado (construcción, agricultura, pesca artesanal, artesanías, turismo comunitario, textiles, calzados, entre otros) (De La Torre en Cuvi et al, 2013: 45).

Para el proyecto de Alianza País, el Estado es el llamado a crear la riqueza moviéndose entre dos matices: el primero es de un Estado centralista motor del desarrollo (CCG, 2011: 1); y el segundo cuando en ciertas ocasiones se privilegia el rol de empresas privadas y mixtas para tareas específicas como la extracción y exploración de campos petroleros y mineros (Acosta, 2012: 338-363). La visión sobre el desarrollo del gobierno ecuatoriano, según la cámara de Comercio de Guayaquil se resume en que: el Gobierno Nacional busca incrementar los ingresos del PGE, para alcanzar y mantener el nivel de gasto público requerido por la inversión social y productiva (CCG, 2011: 1). La comprobación se encuentra en los datos de Acosta (2012: 331) quien señala que en el período 2006-2011 el gasto pasó de 1,739.4 millones de dólares (4.3% del PIB) a 7,375.6 millones de dólares (11.2% del PIB). Es decir que el gasto público se ha elevado de 4.3% a 11.2% del PIB, no solamente por la voluntad del gobierno sino por los indicadores macroeconómicos revisados en la presente investigación⁷² (Acosta, 2012: 331).

1.3.2. Nueva Gestión Pública: Análisis crítico del enfoque de rendición de cuentas

71 NB. El bio-conocimiento se resumiría en lo formulado por SENPLADES en las categorías de: bioenergía, biocombustibles, biomedicina, bioquímica (De La Torre en Cuvi et al, 2013: 45).

72 NB. Supra. Secciones de gasto público, refiérase al subcapítulo 1.2.

La rendición de cuentas es un mecanismo necesario en todo sistema democrático para verificar que la gestión pública sea eficiente, productiva y sostenible (Romero y Franco, 2007: 1). Se encuentra estrechamente relacionada con la transparencia en el aparato estatal y es aplicable a otro tipo de organizaciones, generalmente Organismos No Gubernamentales (ONG) (Romero y Franco, 2007: 1). Para la concepción administrativa del Estado de la Nueva Gestión Pública⁷³ (Arellano y Cabrero, 2005: 1-10) lo importante es: conseguir el empoderamiento de los ciudadanos, que las instituciones del sistema público sean impersonales y eficientes, seguir las *reglas del mercado*⁷⁴, evitar las relaciones clientelares/corporativistas, tomar al desempeño como base de la estructura pública y, en este sentido, lo primordial es premiar el mérito con evaluaciones por resultados (Arellano y Cabrero, 2005: 1-10).

El catedrático Andrés Ortiz (2008: 1-6) asegura que en Ecuador se implementan desde la administración de Correa principios de NGP. El abogado establece la clara formulación de principios de NGP en la LOTAIP y en la Constitución. Este autor explica que con la reformulación constitucional se pretende orientar la acción administrativa pública hacia el ciudadano-usuario de los servicios públicos. Según Ortiz, la finalidad sería incorporar en el proceso directivo métodos de dirección estratégica y de dirección de calidad, con esquemas avanzados de gestión del desempeño y del conocimiento. (Ortiz, 2008: 1-6)

Estudiosos de la NGP (Arellano y Cabrero, 2005: 599-618) cuestionan a nivel teórico si la rendición de cuentas, dentro de este modelo, incluye o no la justicia como un valor social indispensable. Del análisis de los autores (Arrellano y Cabrero, 2005) se desprende que dentro del modelo de NGP la organización del gobierno debe ‘alinearse’ intereses individuales con aquellos que son colectivos. En otras palabras, no interesa alcanzar un *ethos* que sea ético o moral para los estamentos públicos, ni en bases institucionales u organizacionales ni en la toma de

73 Este concepto se abreviará como NGP.

74 Entiéndase al Estado como prestador de servicios y proveedor de bienes sociales, y al ciudadano como cliente o beneficiario del Estado. Para ver en detalle conceptos fundamentales de la NGP que orientan la implantación de paradigmas de la administración privada a la pública ver Tabla 5 y Gráfico 2 del Anexo.

decisiones. En definitiva lo importante es garantizar los incentivos y motivaciones para que los individuos actúen en beneficio de sus propios objetivos, que a la postre conducirán a la consecución de objetivos o logros colectivos (Arellano y Cabrero, 2005: 610). El balance de este análisis concluye en que la justicia no es un valor social indispensable⁷⁵. En definitiva se nota un desprecio total, dentro de la NGP, por el debate democrático, la deliberación y la discusión; elementos que son a su vez formas de control social y de participación ciudadana (Arellano y Cabrero, 2005: 599-618).

La NGP tiene una aproximación de *gerencia del desempeño*⁷⁶ en lo que a evaluaciones, metas o expectativas de desempeño se refiere (Toledo, 2009). Se trata de obtener información oportuna respecto a las obras y acciones realizadas para construir indicadores que midan el grado de satisfacción de las expectativas, abriendo la posibilidad de la realimentación⁷⁷, los incentivos positivos y las sanciones (Toledo, 2009: 82). Esta sería una forma de encaminar a las instituciones públicas de Ecuador hacia una rendición de cuentas desde lo administrativo. Toledo establece además que el vínculo entre NGP y rendición de cuentas es palpable cuando las acciones del gobierno se orientan hacia los resultados y una retroalimentación de los servicios prestados (Toledo, 2009: 86). Evidencia de lo anterior, dentro del gobierno ecuatoriano, es la plataforma de gestión y planificación estratégica denominada Gobierno Por Resultados⁷⁸ (GPR) (e-Strategia Consulting Andes, 2011: 1-86).

75 NB. Refiérase al texto Arellano y Cabrero, 2005: *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*, donde se encuentra una aproximación a la discusión sobre justicia y equidad dentro del modelo de NGP, las suposiciones de la NGP vinculada con la discusión sobre justicia, equidad y ethos organizacional.

76 NB. Para cada uno de los sectores del Estado ecuatoriano se establecen varios tipos de indicadores medibles -sea para medir la productividad, eficiencia (o en cualquier otra variable que la gerencia del desempeño se quiera enfocar) de una oficina, ministerio o secretaría nacional por ejemplo- empleando metodologías de medición cuantitativas (plazos), cualitativas (nivel de satisfacción), análisis estadísticos de gestión, etc.

77 La realimentación o retroalimentación son conceptos de la teoría de sistemas, el vocablo equivalente en inglés es **feedback**, la Real Academia Española la define de la siguiente manera; realimentación: f. Electr. Retorno de parte de la salida de un circuito o sistema a su propia entrada (Real Academia Española, 2014: 1).

78 "... [GPR es una plataforma informática que] busca dar transparencia y continuidad a la gestión de todas las instituciones del Gobierno Central del Ecuador mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de planes estratégicos y operativos en todos los niveles institucionales. GPR permite hacer un seguimiento continuo al estado de los planes estratégicos y operativos, a los resultados obtenidos y a los riesgos que afectarían la consecución de los objetivos" (e-Strategia Consulting Andes, 2011: 5)

Las distintas funciones del Estado tienen la obligación legal y constitucional de rendir cuentas ante organismos de control estatal (Ortiz y Oleas, 2008: 247-250) como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, y en determinados casos a otras instancias como los recién creados ministerios coordinadores (MC)⁷⁹ (Presidencia de la República del Ecuador, 2012: 1). Aparte de la rendición de cuentas *interna* del Estado⁸⁰, los ciudadanos y otras instituciones interesadas tienen el derecho de exigir al sistema público información de su interés y al Estado le corresponde transparentar y justificar sus acciones (Congreso Nacional, 2004: 1-16). A esto se lo denomina como rendición de cuentas *externa* o rendición de cuentas *social* (Congreso Nacional, 2004: 1-16).

En el actual aparato gubernamental ecuatoriano se han establecido varios métodos para llevar a cabo una rendición de cuentas. Entre los más comunes se encuentran los boletines elaborados por cada institución pública; un ejemplo es el Servicio de Rentas Internas⁸¹ (SRI, 2012: 1). Otro método son los informes brindados por ministros y altos funcionarios de las dependencias del gobierno tales como Secretarios Nacionales. Un último ejemplo es la información brindada por los ministerios coordinadores; en el informe a la nación del Presidente ecuatoriano el 10 de agosto de 2011, cada uno de los 8 ministros coordinadores expuso datos relevantes sobre la gestión en el área de su competencia (Ministerio de Defensa, 2012: 1).

Erick Toledo analiza el traslado de la visión colectivista del gobierno a una individualista, donde el interés público es sustituido por el interés del '*cliente-*

79 MC de Talento Humano, MC de Desarrollo Social, MC de Patrimonio Natural y Cultural, MC de los Sectores Estratégicos, MC de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ministerio de Coordinación de Seguridad y Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (Presidencia De La República Del Ecuador, 2012: 1). En 2014 la composición de estas instituciones del Estado fue reformulada para incluir en el MC de Talento Humano y Conocimiento al MC de Patrimonio Cultural y Natural se fusionó dentro de este grupo); el MC de la Política y GADs pasó a ser la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (Presidencia de la República del Ecuador, 2014: 1).

80 Refiérase en el Anexo al Gráfico 2 para ver en detalle el flujo de 'Rendición de cuentas al ciudadano-cliente', es decir de cómo funcionaba la relación entre la administración pública y la ciudadanía a priori y a posteriori la implementación de los parámetros de NGP.

81 SRI: Servicio de Rentas Internas.

usuario-ciudadano'. Aclara que por esta razón se asocia a la NGP con el liberalismo político y económico. Como conclusión general de su investigación anota que “*el gran reto de la rendición de cuentas y, en general, de las reformas gerenciales radica en incluir la dimensión política, específicamente aspectos de democracia participativa, de lo contrario podría quedar condenada al fracaso, por su orientación meramente tecnocrática*” (Toledo, 2009: 86).

1.3.3. Gasto público en información, difusión, publicidad y propaganda

Diversos actores⁸² han solicitado que se transparenten los fondos públicos destinados a publicidad, promoción y difusión de las actividades del Estado ecuatoriano, especialmente de la función ejecutiva. A continuación haremos un resumen de la escasa información proporcionada por el Estado en cuanto a los expendios en actividades publicitarias, comunicacionales y de promoción de las actividades realizadas en el período de estudio.

La labor de fiscalización y de auditoría interna de los montos destinados a la publicidad oficial no está dividida por el tipo de gastos comunicacionales en que incurre el Estado. Se diferencia el gasto en publicidad y propaganda que tiene el gobierno central de los gobiernos autónomos descentralizados. Ambos egresos forman parte del monto total del PGE y pertenecen a la partida presupuestaria aprobada por la Asamblea Nacional el año anterior a la asignación de tales fondos en la proforma presupuestaria. Los egresos en publicidad se contabilizan de manera independiente, en diferentes sub-partidas presupuestarias en el aparato público ecuatoriano. Existen al menos 10 partidas presupuestarias⁸³ donde podría haber una incidencia de publicidad y propaganda. (El Universo, 2014: 1).

82 Mauricio Rodas, Corporación Participación Ciudadana, Fundamedios, Susana González Ex-asambleísta Nacional (Partido: Madera de Guerrero).

83 Las partidas presupuestarias generales (resaltadas en negrita) y las sub-partidas (códigos y nombres) relevantes para el gasto en publicidad y propaganda, hasta el año 2014 fueron las siguientes: 530000-Bienes y Servicios de Consumo; la misma que se encuentra subdividida en las siguientes partidas: 530204 Edición Impresión, reproducción y publicaciones, 530205 Espectáculos culturales y sociales, 530206 Eventos públicos oficiales, 530207 Difusión, información, publicidad, 530297 Difusión, información, publicidad, 530807 Materiales de impresión, fotografía, reproducción y publicaciones. 730000-Bienes y Servicios para la Inversión partida presupuestaria que se compone entre otras partidas por las siguientes: 730204 Edición Impresión, reproducción y publicaciones, 730205 Espectáculos culturales y sociales, 730206 Eventos públicos oficiales, 730207 Difusión, información, publicidad, 730807 Materiales de impresión, fotografía, reproducción y publicaciones.

Los indicadores que permiten tener una idea más completa en cuanto a gasto público en publicidad y propaganda provienen investigaciones periodísticas y monitoreos, con valores aproximados por la medición de tiempo al aire en radio y televisión, de instituciones como la Fundación Ethos y Corporación Participación Ciudadana (PC). Un artículo del diario El Universo (2014) resume las cifras de gasto en publicidad entre 2007-2011 por un valor total de 214 millones de dólares⁸⁴ y concluye explicando que para 2012 y 2013 no existe un análisis de los gastos en cuestión (El Universo, 2014: 1). Los reportes del Observatorio de Medios de PC han dado cuenta de montos aproximados del costo de publicidad oficial del gobierno de Rafael Correa en base a las tarifas estándar del mercado publicitario audiovisual y radiofónico.

Por su parte, PC ha insistido sistemáticamente al gobierno, a lo largo de sus informes (PC, 2009; 2010; 2011; 2012), que se aclare las cifras efectivamente vigentes para poder brindar un reporte transparente sobre la publicidad oficial. PC (en Boletín 225, 2012: 8) ha resaltado que la responsabilidad de la función ejecutiva de enviar periódicamente los contratos de publicidad con medios de comunicación es fundamental (PC, 2012: 8). La función ejecutiva de acuerdo con los boletines de PC registra los rubros de gasto en publicidad oficial más altos todos los años revisados (PC, 2012: 8). Se ha requerido que se transparenten los descuentos de los medios públicos e incautados a la publicidad del gobierno (PC, 2012: 8). Sólo con esta información PC podrá readecuar los valores estimados de acuerdo a las condiciones y contratos del Estado con medios de comunicación donde éste pauta; PC (2012) ha explicado que sus cálculos sobre el costo de la publicidad oficial se basan en las tarifas comerciales ordinarias de medios de comunicación y no incluyen ‘descuentos o recargos’ que puedan haber aplicado a la publicidad.

En vista de lo anterior, y luego de una extensa revisión e investigación de fuentes bibliográficas se ha determinado que los valores reales de gasto en publicidad y propaganda no se encuentran unificados en valores totales. No existen

84 “(...) había gastado en publicidad el Gobierno en los primeros cuatro años en el poder, según estudios de Fundación Ethos del 2007 al 2010 y de Participación Ciudadana, durante el 2011” (El Universo, 2014: 1).

datos consolidados ni una política de transparencia que permitan un análisis con exactitud de las cifras que gasta el Estado ecuatoriano en publicidad y propaganda. No se ha podido consolidar por una clara ausencia de *accountability* del Estado de cara a las fuentes de información consultadas; en resumen, no existe hasta la fecha un monto total de gasto en publicidad del Estado transparentado para el período de estudio. Los datos que aparecen a continuación son de los pocos insumos que se pudieron compilar sobre el gasto aproximado en publicidad oficial⁸⁵.

Las respuestas del mismo Estado a las solicitudes de acceso a la información, planteadas por varios de los actores mencionados en esta sección, han sido incompletas. La presente investigación ha tomado información que citan periódicos como El Universo, La Hora, El Comercio, Fundación Ethos y el monitoreo de medios de PC, los cuales se describen a continuación. En un contraste entre los gastos de publicidad entre los años 2006 y 2007, la investigación de El Comercio revela que en 2006 Palacio registró un gasto en publicidad de 2 millones de dólares; este rubro se ha incrementado 23 veces al año 2007, dado que el gobierno en estudio ha desembolsado más de USD 46 millones en productos comunicativos durante el primer año de gestión del mismo (El Comercio, 2011: 1).

De acuerdo con la información sistematizada y disponible del Centro de Monitoreo de Medios de PC en los informes consolidados tanto de 2010 (PC, 2011) como de 2011 (PC, 2010). El gasto del gobierno central⁸⁶ en publicidad oficial en radio y televisión fue de 51'527,683.24 dólares en 2010, y en 2011 de 62'965,477.41 dólares (PC, 2010: 6; 2011: 8). En este informe PC crea una nueva categoría para 2011 denominada publicidad sin autoría, donde se publicitaron temas relacionados al gobierno y a la política nacional (PC, 2012: 1-9).

85 NB. Para una mejor comprensión de los límites en cuanto a las fuentes de información refiérase al Texto 4 del Anexo.

86 NB. La cifra se obtuvo de la sumatoria de publicidad compartida y de instituciones del Estado (Entidades Gubernamentales) excluyendo el gasto en publicidad, comunicación y difusión de gobiernos seccionales, los informes de PC se encuentran citados en la sección 2.2.2.

TABLA 8
MONITOREO CADENAS NACIONALES RADIALES Y TELEVISIVAS 2007-2011

Año/Tipo de Cadena	Cadenas TV	Cadenas Radiales	Total Cadenas	Total minutos
2007	73	83	156	700
2008	95	48	143	1191
2009	275	58	333	3626
2010	152	72	223	2110
2011	264	87	351	2645
TOTALES	859	348	1206	10272

Fuente: Fundamedios (2014)

Elaboración: Propia

No existe información sistematizada sobre las partidas presupuestarias que podrían estar directamente relacionadas a gasto en propaganda y publicidad política del período 2007-2011. Respecto a los años 2009, 2008 y 2007 no hay un monitoreo consolidado por parte del Centro de Monitoreo de Medios de PC. Sin embargo, Mauricio Rodas afirmó que de su investigación de Ethos, se hizo 20 solicitudes de acceso a la información de las que obtuvo la cifra de 121.9 millones de dólares reportados por el Ministerio de Finanzas del gasto del gobierno central en publicidad, entre enero de 2007 y agosto de 2010 (Ecuador Inmediato, 2010: 1). Esta cifra es tan solo una referencia conservadora del gasto total tomando como referencia las cifras de la tabla 8 y los valores reales de pauta y de costo de minuto al aire en televisión y radio en el período de estudio, el total sería muy por encima de lo reportado por el Ministerio de Finanzas a un ombudsmen como la Fundación Ethos.

El costo real de los minutos al aire que se suman de las cadenas nacionales y enlaces obligatorios del gobierno nacional superan la cifra aclarada por Mauricio Rodas (Ecuador Inmediato, 2010). La investigación de Fundamedios sobre el tiempo total de propaganda de aparición del gobierno e instituciones del Estado en medios de comunicación ha sido de 10,272 minutos y establece las categorías de los medios que ha monitoreado (Fundamedios, 2014: 1). Los argumentos de los párrafos anteriores tienen la intención de poner en contexto el gasto en propaganda y las dificultades existentes para evaluar y entender este tema. Por los mismos objetivos del presente trabajo no cabe profundizar en cálculos de aproximados o hipotéticos del gasto en publicidad y propaganda sin poder contar con los

porcentajes de descuento de medios incautados y/o medios bajo administración del gobierno porque serían meras e inservibles especulaciones.

Mauricio Rodas, Fundamedios y la Asambleísta Susana González han requerido información a todos los ministerios y secretarías con rango ministerial del gasto en publicidad, promoción, difusión y campañas comunicacionales. El resultado ha sido las cifras expuestas en esta sección y por lo demás silencio (Fundamedios, 2010: 291-305; Ecuador Inmediato, 2010: 1). Entre los problemas encontrados por PC a lo largo de sus monitoreos se destaca que no se transparentan las cifras por ejemplo, de los costos de las cadenas nacionales en que aparece Rafael Correa. Tampoco se transparenta los valores de publicidad sin autoría⁸⁷, se desconoce la institución pública que solicita el espacio en múltiples *spots* publicitarios televisivos; muchos de estos *spots* han sido empleados para promocionar la imagen del presidente⁸⁸ Rafael Correa, gestión del gobierno nacional, entrega de obras etc. (PC, 2010; 2011; 2012)

A lo largo del presente capítulo se evaluó la *coyuntura* político-económica del Ecuador haciendo énfasis en el gasto público del gobierno de la ‘revolución ciudadana’ en propaganda política. Se han resaltado cifras de pauta y del gasto en publicidad y propaganda, esencialmente de cadenas nacionales y enlaces ciudadanos en Ecuador. Para lo mencionado se ha considerado el marco normativo para rendición de cuentas y uso de fondos públicos; luego se analizó la situación socio-política, y económica-social del Ecuador entre 2000-2011; y finalmente se exploraron los valores principales del sistema de rendición de cuentas, la transparencia.

87 Ver el Texto 4 del Anexo particularmente los tres últimos párrafos del Extracto del Boletín de Prensa 241 de la Corporación Participación Ciudadana (PC: 2012: 1).

88 El monitoreo de enero de 2012 de PC identificó la publicidad ‘Quiero Denunciar al Presidente’, que promociona la imagen de Rafael Correa, la publicidad sin una institución autora de la misma complicó la tarea del Centro de Monitoreo para determinar el uso de recursos públicos. PC ha exhortado a la Contraloría General de Estado a requerir a los canales de televisión la información que determine responsables y transparente el contrato de publicidad de éste y otros *spots* (PC, 2012: 6).

CAPÍTULO II

LA POSICIÓN DE PODER Y EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PARTE DEL SISTEMA DE MÁRKETING POLÍTICO DEL GOBIERNO ECUATORIANO

Para examinar la transparencia dentro del mecanismo de rendición de cuentas empleado por el gobierno ecuatoriano, las tácticas políticas y refuerzo del poder, se revisará al movimiento Alianza PAÍS, su posición de poder, la imagen del Presidente Rafael Correa Delgado y prácticas políticas empleadas por su partido.

2.1. El Movimiento Alianza PAÍS y su posición de poder

La posición de poder de Alianza País será revisada desde la perspectiva de que el movimiento político no es un partido tradicional sino una agrupación joven. El discurso de esta organización será desarrollado, así como las herramientas de poder que tiene a su alcance.

2.1.1. Movimiento político no tradicional

El movimiento político Alianza País llega al país en un momento que se ha esbozado en el capítulo anterior, de crisis del sistema de representatividad, de recuperación económica y por tanto de grandes oportunidades. Un análisis de coyuntura de Ospina (2009: 2) coincide con varios otros analistas⁸⁹ en que Alianza País se transformó en poco tiempo en un partido sin contendores políticos y sin oposición política en el escenario democrático ecuatoriano actual.

Alejandra Espinoza (2011) caracteriza al sistema de representación política⁹⁰ de Ecuador como un sistema fragmentado, con poca representatividad, y de prácticas clientelares. Anota que en Ecuador existe una fractura regional de partidos (Costa-Sierra) que además internamente se encuentran subdivididas en espacios regionales debido a importantes localismos. Luego, explica que en concursos

⁸⁹ Espinoza A., 2011; Pachano S. y Ramírez F., 2012; Machado D. y Vega F. en Cuvi et al, 2013.

⁹⁰ Refiérase a la introducción al tema del sistema de partidos políticos en el Ecuador de la sección 1.2.2. de la presente investigación.

electorales se han presentado hasta 18 listas pugnando por la representación parlamentaria. Por esta razón la autora ha denominado al sistema como ‘pluralismo polarizado’ donde 4 a 6 partidos tienen capacidad para competir electoralmente y entre ellos existe una distancia simbólico-política⁹¹. Los partidos políticos perdieron su capacidad para articular demandas sociales e intereses a nivel nacional (Espinoza, 2011: 33-35). Este antecedente explica la personalización de los partidos y el sistema de clientelismo de éstos, fundamentado esencialmente en intereses de grupos de poder económico. Según esta autora los partidos ecuatorianos fueron estigmatizados, por las razones expuestas, por parte de la sociedad y se los empezó a denominar ‘partidocracia’. Este término, como dice Espinoza (2011: 36), resalta la característica negativa del ejercicio sistemático clientelar y corrupto de los partidos, así como la saturación respecto a estos defectos en las organizaciones de representación política y la forma de administrar el Estado por parte de estos actores.

El descontento generalizado con toda forma de expresión formal de la política se vio resumido durante y después del derrocamiento de Lucio Gutiérrez. *“La consigna de rechazo ¡que se vayan todos! Expresó el rechazo al conjunto de un sistema político que no era capaz de responder a las necesidades de la población”* (Pachano y Ramírez, 2012: 90). En este contexto, nace un nuevo movimiento político que en sus siglas abarcó las posiciones más disímiles Patria Altiva y Soberana (PAÍS), propuesta de un grupo de intelectuales y activistas con trayectoria cercana a la izquierda (Reyes en Medina et al, 2011: 189). Pachano hace una división dentro de la composición⁹² inicial del movimiento País estableciendo 4 segmentos⁹³ (Pachano y Ramírez, 2012: 115-116).

91 “Esta distancia ‘simbólico política’ significaría que los partidos tendrían diferencias significativas en torno a cómo entender y ejercer la política, ideológicas, morales, personales” (Burbano de Lara en Espinoza, 2011: 33).

92 Luis Almeida hace una división un poco distinta a la de Pachano del Movimiento País, en tres grupos, donde describe a los colaboradores más importantes para el proceso político inicial, refiérase al Texto 3 del Anexo.

93 Los 4 segmentos son: 1er) un conjunto de intelectuales y economistas contrarios a la ideología ortodoxa/neoliberal con poca militancia partidista y de ideología de izquierda; 2do) figuras ideológicas de partidos tradicionales con la misma alineación ideológica del primer segmento y de estrato socio-económico medio; 3er) actores cercanos a la izquierda social de los años noventa vinculados al movimiento indígena y sectores sociales activistas de la lucha anti-neoliberal. 4to) el círculo personal de Rafael Correa, el cual carece de una filiación ideológica o de militancia política específica, y según Pachano, habrían participado de este segmento colaboradores de regímenes anteriores (Pachano y Ramírez, 2012: 115-116).

Aparte de la composición híbrida del Movimiento Alianza País se destaca que al inicio de su gobierno, el partido no presentó candidaturas parlamentarias. Simón Pachano describe a Rafael Correa como un Presidente que triunfaba electoralmente sin un partido político, sin mayoría en el Congreso, sin una estructura política fuerte ni el apoyo de organizaciones sociales sólidas (Pachano y Ramírez, 2012: 123). Precisamente con estas ideas coincide Yves Vaillancourt quien además de ver al partido como un movimiento no tradicional anota que el Presidente Correa no ha tenido una carrera política tradicional. Los argumentos de éste autor coinciden con Pachano en que Rafael Correa no tuvo un perfil público a partir de organizaciones o movimientos sociales ni partidarios; Vaillancourt señala que Correa adhirió públicamente a la doctrina social de la Iglesia y la teología de la liberación, se confiesa católico y defiende el Estado laico. Además destaca que el candidato-presidente trabajó dos años con comunidades indígenas y que en 2006 su candidatura fue a través de un movimiento político en lugar de un partido (Vaillancourt, 2011: 93).

En un primer momento para el Movimiento País, cuando inicia el gobierno de Rafael Correa se designaron dentro del gabinete ministerial y en cargos estratégicos a miembros del órgano de dirección del movimiento político y a los fundadores de Alianza País. Según Simón Pachano en éstos cuadros gubernativos no tuvieron participación de sectores populares y progresistas organizados, por el miedo de que eso conlleve a la influencia de la banca y oligarquía guayaquileña en la estructura del poder ejecutivo (Pachano y Ramírez, 2012: 121).

Luego, existe un segundo momento del proceso político que transforma internamente al partido (Pachano, 2012: 117); existieron fricciones entre Rafael Correa y algunos fundadores de su partido por discrepancias respecto al proceso político. El resultado fue la salida de Gustavo Larrea y Alberto Acosta, que Simón Pachano (en Pachano y Ramírez, 2012: 117) califica como las pérdidas más significativas para la '*revolución ciudadana*'. En un tercer momento, como lo

describe Ospina, se separaron del Movimiento País varios partidos de izquierda⁹⁴. Los grupos se distanciaron en la consulta popular nacional de 2011 e hicieron campaña en contra del régimen bajo la denominación de: “*Coordinadora Plurinacional de Izquierdas*”⁹⁵ ‘*Esta Vez No*’”; el conjunto publicó un manifiesto por la unidad de partidos al momento de la consulta (Ospina, 2011: 2-3).

Los múltiples triunfos electorales de Alianza País se resumen a continuación. En noviembre de 2006 Rafael Correa triunfa en segunda vuelta electoral como presidente del Ecuador. En abril de 2007 se aprueba la convocatoria a la Asamblea Constituyente con 84% de votos emitidos. En la elección de asambleístas para la constituyente en noviembre de 2007 Alianza País triunfa con 61% de los votos válidos. Para la ratificación de la Constitución de Montecristi 64% de los votos emitidos dieron el “Sí” al planteamiento del proyecto de Alianza País (Ospina, 2009: 2). Sin embargo Vega habla de que el presidente ha impedido con su manejo político que Alianza País evolucione a ser un partido político (Vega en Medina et al, 2011: 182). Machado (en Cuvi et al, 2013: 98) explica que la función del partido de gobierno se ha constituido en una máquina electoral y prácticamente una agencia de empleo y colocación para sus afiliados en las diversas estructuras del Estado; luego analiza que en las convenciones nacionales⁹⁶ realizadas “*desde la fundación del movimiento no se ha llevado a debate ni un solo documento interno programático*” (Machado en Cuvi et al, 2013: 98).

94 Ospina identifica a los partidos y organizaciones bajo el perfil de una izquierda autónoma, agrupación que apoyó el proceso constituyente de Montecristi en 2008 (Ospina, 2011. 2-3).

95 Los integrantes de esta agrupación serían de acuerdo con el analista: “Movimiento Popular Democrático (MPD), Pachakutik, Montecristi Vive (un grupo de ex asambleístas constituyentes de Alianza País liderados por Alberto Acosta), la Corriente Socialista Revolucionaria (una disidencia del Partido Socialista Ecuatoriano, aliado del gobierno) y el movimiento Participación (el grupo político del ex ministro de gobierno de Rafael Correa, Gustavo Larrea)” (Ospina, 2011. 2-3).

96 La primera en Guayaquil en noviembre de 2010 y la segunda en Quito, en el estadio del Aucas en noviembre de 2012 (Machado en Cuvi et al, 2013: 98).

2.1.2. Discurso del partido

En el presente apartado se tomarán las formulaciones del Movimiento Alianza PAÍS, así como lo estipulado a nivel programático por SENPLADES⁹⁷, institución clave en la formulación de las políticas públicas, donde el marco de referencia será el discurso del partido⁹⁸. Resulta interesante ver que los directivos de SENPLADES son quienes han aportado para la construcción de los paradigmas de Alianza País desde sus cargos en la institución gubernamental de coordinación de políticas públicas y no desde el partido político; a la final se ha visto en la práctica que SENPLADES es un subsistema institucionalizado de apoyo del partido de gobierno (SENPLADES, 2009).

Cuando Rafael Correa accede al poder en 2007, recoge como discurso del partido y de la *‘Revolución Ciudadana’* un amplio conjunto de demandas sociales (Pachano y Ramírez, 2012: 110-114), procura una renovación de fondo en la clase política y emplea una visión del manejo del Estado opuesta a la ejecutada en la década inmediata anterior. La campaña es consonante con el sentimiento anti-partidario según Pachano, se presentó esta agrupación política como un *“nuevo movimiento ciudadano, ajeno a toda estructura partidista, comprometido con la convocatoria a una Asamblea Constituyente y empeñado en sacar al país de ‘la larga noche neoliberal’”* (Pachano y Ramírez, 2012: 110-114).

Pachano (en Pachano y Ramirez, 2012: 121) explica que la lista 35 en su primera campaña contra su opositor Lucio Gutiérrez empleó un discurso anti-neoliberal, bolivariano e izquierdista, de confrontación con las élites y los partidos dominantes. En el documento *Programa, Estrategia y Táctica del Cambio Político*

97 NB. Refiérase para mayor información a los textos: SENPLADES (2009). Consolidación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009, Quito, SENPLADES, septiembre 2009, 235 p. Socialismo y Sumak Kawsay, Quito, SENPLADES, 200 p.

98 NB. El partido político que actualmente ostenta el poder gubernamental es Alianza PAÍS; a pesar de que esta agrupación ha decidido mantener su inscripción bajo la denominación de ‘movimiento’, para efectos de la presente investigación se empleará la palabra ‘partido’ o ‘movimiento’ indistintamente dado que en la práctica ambos términos resultan en un mismo sentido.

de Alianza País se esbozan los lineamientos programáticos generales del partido⁹⁹; los mismos que suponen la consecución de objetivos para la defensa de los planteamientos del plan de trabajo del partido gubernamental. En cuanto al aspecto de la participación ciudadana como componente transversal de la propuesta política, Vaillancourt (2011: 93) resume lo siguiente:

“[Tanto en la] Constitución [como] en el discurso gubernamental, la revolución ciudadana hace un llamado a una participación de los actores de la sociedad civil y de las autoridades públicas dentro de los territorios locales a la co-decisión en la elaboración de las políticas públicas, tanto en el momento de su ejecución como de su evaluación” (Vaillancourt, 2011: 93).

Dentro del discurso del partido se plantea el dilema de la ideología a seguir. Si bien en un principio se declaró discursivamente seguir un “*socialismo del siglo XXI*”¹⁰⁰ se nota que en la composición del movimiento Alianza País existen fracciones que adscriben a ideologías políticas desde centro-derecha hasta izquierda radical. Los analistas describen que la corriente de pensamiento de Rafael Correa tenía mucha cercanía a la *Doctrina Social de la Iglesia Católica* y que su ideología inicial proclamada como candidato fue la de *izquierda cristiana* (Pachano y Ramírez, 2012: 116-117). Además, en un balance a nivel programático e ideológico-teórico, Vaillancourt (2011: 92) argumenta que este tipo de socialismo es equivalente, muy similar, a lo que en Quebec se debate como socialdemocracia del siglo XXI.

El debate, al interior de la ideología de izquierda, ha girado en torno a algunas críticas sobre el planteamiento de la ‘*revolución ciudadana*’. El ala más

99 a) estrategia nacional de desarrollo [...] innovación productiva, empleo e inclusión económica y social b) el financiamiento del desarrollo [...] en base a capitales nacionales y ahorro interno [...] c) [...] la estabilidad no solo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés adecuado [...] d) la responsabilidad fiscal [...] e) la búsqueda de ahorro e inversión pública [...]; f) el diseño de un plan nacional de inversiones [...] la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos [...] restablecer las funciones de redistribución de la riqueza y de regulación del mercado y la banca; g) el imperativo de impulsar políticas distributivas y redistributivas [para] consolidar una sociedad de derechos y de fortalecer el mercado interno (Ramírez, 2010: 8).

100 En una lectura del discurso de Alianza País de Natalia Sierra se describe que la promesa nunca fue el Socialismo del Siglo XXI sino en una división de *Revolución Ciudadana* y *Socialismo del Siglo XXI*, según la autora tanto la ‘Revolución’ como lo ‘socialista’ habrían siempre estado excluidos de la ideología del movimiento político. “...’la Revolución Socialista’ desde el campo ideológico del comunismo y no del liberalismo, implica la eliminación de la propiedad privada, la eliminación del ciudadano abstracto, el proceso de destrucción de la sociedad de clases, su Estado, lo que va a configurarse como el resto excluido, aquello que no puede ser integrado en el proyecto de Alianza País [...] lo que tuvo que ser excluido de la retórica discursiva de Alianza País es el contenido comunista” (Sierra en Cuví et al, 2013: 136-137).

radical (James Petras en Vaillancourt, 2011: 94) enfatiza que: “no es más que un proyecto reformista de modernización del capitalismo en Ecuador [...] incapaz de marcar una ruptura con la economía de mercado y salir del capitalismo en el sentido estricto.” James Petras (en Vaillancourt, 2011: 94) describe a la política económica de Ecuador, Bolivia y Venezuela como *demasiado reformista*, porque no han decidido todavía nacionalizar y estatizar todas las compañías extranjeras que explotan los recursos naturales (Petras en Vaillancourt, 2011: 94). Natalia Sierra se inscribe en esta primera crítica diciendo que: “Una gran parte del pueblo no quiere el cambio prometido en el discurso de Alianza País, sino que comparte su deseo reprimido” (Sierra en Cuvi et al, 2013: 139) donde la revolución estaría limpia de su carácter violento, sería una no-revolución que en la lectura de Sierra, significa una modernización capitalista por la vía de la reprimarización de la economía impulsando la visión colonial de desarrollo¹⁰¹. Una segunda izquierda¹⁰² considera que:

“1) El concepto de “buen vivir” es atractivo, siempre apareciendo a veces vago y misterioso. 2) La transformación socioeconómica implica un cambio profundo, rápido y pacífico. 3) El acento es puesto sobre el anticapitalismo, más que sobre el anti-neoliberalismo y el post-neoliberalismo (Sader, 2008; Houtart, 2009). 4) La socialización de los medios de producción constituye un punto central, pero tiene que ser distinguida de la estatización de los medios de producción que fue un error del socialismo del siglo XX. (Vaillancourt, 2011: 95)

El tercer segmento de esta tendencia, analizado en el texto de Vaillancourt (2011), se remite a los principales miembros¹⁰³ del partido de gobierno en funciones y los intelectuales¹⁰⁴ que le son más o menos cercanos. Estos hacen el planteamiento medular en cuanto a lo teórico e ideológico del modelo del *Socialismo del Buen Vivir*, actual paradigma de Alianza País. Tres elementos básicos de esta ideología se resumen a continuación:

101 “El Estado emerge palanca de esta lógica de acumulación extractivista. Este esfuerzo representa, en realidad, una modernización periférica del capitalismo ecuatoriano, [...] El propio presidente Correa reconoce esta realidad. Al cumplir 5 años de su gestión, en entrevista al diario gobiernista El Telégrafo (15/01/2012), Correa dijo que ‘básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa’” (Acosta en La Tendencia, 2012: 72).

102 intelectuales de izquierda conocidos que siguen de cerca las transformaciones en curso en Ecuador: brasileño Emir Sader Massimo Modonessi y John Saxe-Fernández el belga François Houtart, la chilena Marta Harnecker y el haitiano Camille Chalmers. (Vaillancourt, 2011: 95)

103 NB. Rafael Correa, René Ramírez, Ricardo Patiño, Jeannette Sánchez. (Vaillancourt, 2011)

104 NB. Tales como: Alberto Acosta, Adrián Bonilla, Jorge León, José Luis Coraggio (Vaillancourt, 2011: 95).

“1) Correa [...] en sus discursos repite [...] que ‘el socialismo del siglo XXI está en construcción’ y que el camino es inventado sobre la marcha.’ [Es] ‘la respuesta latinoamericana al neoliberalismo que excluye’.

2) El horizonte del ‘Buen Vivir’ es [...] un punto de partida más que [...] un punto de llegada. René Ramírez¹⁰⁵ lo ve como un ‘concepto móvil’, es ‘la satisfacción de necesidades; [...]

3) La transformación socioeconómica y política implica un cambio revolucionario, profundo, rápido, democrático y pacífico” (Vaillancourt, 2011: 95)

El apoyo político y militantes del movimiento País es identificado por Pachano quien encuentra en su interior: un componente de la izquierda revolucionaria¹⁰⁶ y ex militantes de partidos radicales¹⁰⁷; otro componente de socialdemócratas¹⁰⁸; militantes de estructuras pequeñas¹⁰⁹; antiguos militantes y fundadores de Pachakutik. Como aliados políticos de manera autónoma, se unieron al proceso político inicial de Alianza País el Partido Socialista Ecuatoriano y el movimiento Ruptura-25¹¹⁰ (Pachano y Ramírez, 2012: 116-117). El autor explica que todos los anteriores mantienen un tejido que los vincula en aspectos electorales, políticos, circunstanciales y personalmente durante los últimos 40 años y que “[...] dicho conjunto de conexiones interpersonales ramificadas autorizarían a hablar de la izquierda como una red de confianza política” (Pachano y Ramírez, 2012: 117).

Felipe Burbano de Lara (Burbano de Lara et al, 2007: 9-10) analiza que el discurso de Correa derrumbó uno de los cimientos sobre los cuales se intentó construir el proyecto democrático a finales de los años setenta: el sistema de partidos. Según este análisis los partidos obtuvieron un rol privilegiado: “*el monopolio*

105 René Ramírez es considerado por Vaillancourt como un “ministro clave y principal teórico del gobierno de Correa: [Ramírez ha dicho que] ‘se propone edificar una economía social y solidaria que, sin negar al mercado, la subordine a la reproducción de la vida y a otras formas de organización y de producción’” (Ramírez en Vaillancourt, 2011: 95). René Ramírez considera que el Buen Vivir es “una calidad de vida y de una muerte digna; el hecho de amar y ser amado y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para una prolongación de las culturas humanas y la biodiversidad. El Buen Vivir, o el *sumak kawsay*, implica tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación” (Vaillancourt, 2011: 95).

106 En el texto se especifica que en esta facción se comprende a “[miembros] de ciertas experiencias guerrilleras (nacionales y regionales: Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Socialismo Marxista de inspiración chilena o probubana, frentes revolucionarios, etc.)” (Pachano y Ramírez, 2012: 116-117).

107 Frente Amplio de Izquierda, Movimiento Popular Democrático (Pachano y Ramírez, 2012: 117).

108 Ex militantes de la Izquierda Democrática (Pachano y Ramírez, 2012: 117).

109 Partido Comunista, Juventud Comunista Ecuatoriana y Alianza Bolivariana Alfarista (Pachano y Ramírez, 2012: 117).

110 En el primer semestre de 2011 se separó este movimiento de la línea gubernamental y del proyecto político de Alianza País. (Pachano y Ramírez, 2012: 117).

de la representación, [...] la tarea crucial de modernizar las prácticas políticas, reemplazar las viejas formas caudillistas, personalistas y corporativas de representación, por organizaciones que tuvieran proyección nacional, fuertes vínculos con la sociedad y programas ideológicos claramente definidos” (Burbano de Lara et al, 2007: 9-10). Apunta que Rafael Correa y su proyecto aprovechan el fracaso¹¹¹ de los partidos políticos en la misión de construir el proyecto democrático en Ecuador que se encomendó a ellos y se describe en la última cita. El nuevo actor político llenaría el espacio que fue vaciado por los partidos, renovando la ilusión de un proyecto nacional. La conducción política de Rafael Correa se ha basado en definitiva, según el autor, en sepultar al viejo orden político, al cual cataloga como: mafias partidarias que servían los intereses de grupos oligárquicos; además ha reiterado el régimen que a estos rivales: *“no se puede hacer ninguna concesión”* (Burbano de Lara et al, 2007: 16).

En el análisis de la socialdemocracia, Vaillancourt coincide con Acosta cuando ambos consideran que el planteamiento de un modelo de *‘Estado de bienestar de corte socialdemócrata’*. Acosta luego añade a lo anterior el término: *‘clientelar’*; este investigador recalca que el gobierno *“no ha avanzado en la construcción de un Estado plurinacional e intercultural”*, como se propuso en la constitución de 2008. (Acosta en La Tendencia, 2012: 72; Vaillancourt, 2011: 94-97). Estas posturas de Acosta (2012) y Vaillancourt (2011) sobre el contenido político del Movimiento Alianza País son aproximaciones objetivas de dos académicos que observan la realidad del movimiento desde su composición real, desde sus militantes y sub-divisiones o sub-conjuntos. Desde la perspectiva de la Teoría de la Organización y la NGP estos sub-conjuntos son los intereses corporativos del partido político (Arellano y Cabrero, 2005. 599-618).

2.1.3. Herramientas de poder

El gobierno de Rafael Correa se ha caracterizado aparte de las políticas públicas en infraestructura e inversión pública por las innovaciones en materia de

111 Fracaso en el sentido de la forma en que los partidos políticos desprestigiaron la democracia y la política cuando abandonaron su voluntad de proyección nacional al refugiarse en espacios locales

comunicación pública; donde se han creado varias instituciones que son hoy en día los portavoces del aparato público: Estado y gobierno.

Para entender mejor la creación de estos espacios de comunicación pública, se tomará brevemente los apuntes de Sánchez (2012: 1) sobre la relación entre: sector privado (grupos económicos), medios de comunicación y gobierno. En 2007, ocho grupos empresariales controlaban los medios de comunicación principales: escritos, radiofónicos y televisivos. Varios de los medios aludidos tenían una participación en su directorio y acciones de banqueros y dueños de entidades financieras, por ejemplo los grupos Egas e Isaías¹¹² (Sánchez, 2012: 1). El Estado ecuatoriano, como parte del juicio por defraudación financiera del grupo Isaías, incautó los siguientes canales: TC televisión, Gama TV (señal abierta), CN3 y CN7 (señal por cable); la administración estos canales pasó a cargo de un fideicomiso de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Paralelamente a esta nueva relación con los medios privados, entraron en funcionamiento los primeros medios públicos de Ecuador (Sánchez, 2012: 1).

Hasta ese momento en Ecuador no existían medios públicos de acuerdo con Sánchez (2012: 1) y Orlando (2011: 146). Gustavo Abad¹¹³ explica que el Telégrafo¹¹⁴ era un diario que formaba parte de la comunicación del Estado pero tenía dificultades para volverse un medio público. A inicios de 2010, hubo una creciente conflictividad con los vínculos entre el diario y el gobierno nacional. Según Abad (2011) hubo injerencia en la independencia editorial de El Telégrafo por parte del gobierno; dijo además que la actitud del gobierno frente a El Telégrafo cambió desde 2010: interfería con la propuesta editorial, hubo acusaciones al director del diario de un déficit enorme, el gobierno propuso “*hacer un diario sustituto*

112 La constitución de 2008 reguló el conflicto de intereses entre medios de comunicación masivos y el sector financiero. Se prohibió que grupos financieros inviertan en medios de comunicación. En 2011 la consulta popular ratificó esta disposición obligando a banqueros y partícipes del sistema financiero que vender sus acciones en medios de comunicación. (Sánchez, 2012: 1).

113 NB. Refiérase al texto: Comunicación y política: el surgimiento del periodismo público en el Ecuador. Caso El Telégrafo (2009), del periodista e investigador Gustavo Abad.

114 NB. El Telégrafo se fundó en 1884, antes de pasar a manos del Estado fue propiedad del banquero Fernando Aspiazu desde 1996. Desde el año 2002 pasó a ser administrado por la AGD; desde marzo de 2008 se lo inauguró como un medio de comunicación público (Orlando, 2011: 146).

de carácter 'popular' [refiriéndose al 'Periódico Popular' denominado 'PP El Verdadero'], *cuya producción y distribución se inició los primeros días de septiembre de 2010* (Abad en Orlando, 2011: 147-148).

Junto a diario El Telégrafo se han creado en Ecuador otros medios de comunicación públicos: Ecuador TV (ECTV) con señal nacional, Radio Pública, Agencia de Noticias ANDES “*que busca a través de su comunicación, dar a conocer eficientemente y de manera directa lo que sucede en el país hacia el exterior*” (El Ciudadano, 2011: 2) y otros medios de comunicación directamente administrados por la SECOM y transmitidos por los medios antedichos.

Los productos institucionales de la SECOM¹¹⁵ emiten información oficial del gobierno en un *sistema de comunicación integral oficial* denominado "El Ciudadano"¹¹⁶, con cuatro plataformas: TV, Web, Radio e Impresos. La SECOM “*Coordina contenidos políticos, producción y puesta en escena del informe semanal de labores del Presidente de la República: 'Enlace Ciudadano'*” con el objetivo de: “*Difundir el accionar y logros del Gobierno Nacional, de las distintas carteras ministeriales, los programas y proyectos emblemáticos*” (SECOM, 2013. 4). Según lo analizado por Alejandra Espinosa (2011), los enlaces ciudadanos o ‘cadenas sabatinas’ son transmitidas desde una localidad diferente, cada sábado, en el contexto de los gabinetes itinerantes de la función ejecutiva. Se reúne el presidente y sus ministros (usualmente entre el medio de viernes y sábado) para conocer temas de la localidad que visitan y de la coyuntura nacional. Se realiza una rendición de cuentas interna ante el Presidente de la República respecto a las actividades realizadas por el gobierno nacional y sus carteras de Estado, en la ciudad o provincia donde se encuentren. El día sábado el Presidente informa sobre las actividades realizadas por él y por sus ministros a través del programa ‘Enlace Ciudadano’ (Espinosa, 2011: 51)

115 NB. Véase en el subcapítulo 2.3.2. varios de estos productos de la Secretaría Nacional de Comunicación de manera más detallada.

116 NB. El Enlace Ciudadano es un tema amplio que merecería ser profundizado por estudios posteriores, por cuestiones de espacio en esta investigación se limitará a ciertos aspectos del mismo. Refiérase al Texto 5 del Anexo que describe en detalle la realización del Enlace Ciudadano y de los Gabinetes Itinerantes del gobierno nacional realizados desde 2007, y complementa la breve descripción dada en esta sección sobre estos eventos.

Existe un debate sobre la realidad de los nuevos medios públicos (Orlando, 2011); sobre si éstos son representantes de los intereses del pueblo ecuatoriano o si los mismos están enfocados hacia la promoción de la imagen y de intereses únicamente gubernamentales. En este sentido Orlando (2011) analiza que a los medios públicos estatales se los ha caracterizado como entidades vinculadas al poder político. Estos medios están, representados por la ‘no identidad’, carecen las características delimitadas por el concepto de ‘medio público’, y han sido excluidos de la categoría ‘medio no gobiernista’ para tomar aquellos atributos por negatividad (Orlando, 2011: 141). Al momento de definir a los medios públicos, su investigación apela a una dirección discursiva predominante, según la interpretación de esta autora “*se basa fuertemente en la concepción de la teoría liberal de la prensa que conceptualiza a los medios como fiscalizadores homogéneos de los valores de la democracia, y [...] se sostiene en la dicotomía público-privado*” (Orlando, 2011: 141). Esta característica, a la que llega Rocío Orlando, se encuentra contemplada en la TAP y teoría política, se trata de ‘Accountability Vertical’¹¹⁷ del sistema político (Toledo, 2009; Orlando, 2011).

Gustavo Abad fue columnista y editor regional de El Telégrafo; explicando la situación que lo llevó a la renuncia del diario, expone lo siguiente:

“Decidimos renunciar por la decisión gubernamental de irrespetar la independencia del diario público y por la certeza de que estaba en marcha un plan de aniquilamiento del periódico para favorecer el nacimiento de un diario de corte popular totalmente alineado con la propaganda oficial. La renuncia fue una toma de posición acorde con el concepto de periodismo público con el cual la mayoría estábamos de acuerdo. Quedarse habría sido guardar una silenciosa complicidad con el sector más oportunista y anti-ético de este gobierno” (Abad en Orlando, 2011: 149).

Abad, apunta adicionalmente que El Telégrafo, Radio Pública y Ecuador TV son experiencias nuevas, nacidas dentro del proyecto político del actual gobierno. Según este periodista, el gobierno “*se ha encargado de distorsionarlos al incorporarlos a la maquinaria de propaganda oficial. La idea de consolidar una nueva manera de producción del relato periodístico en el Ecuador se quedó a medio camino.*” (Abad en Orlando, 2011: 149).

117 NB. Para la definición de accountability refiérase a la sección 1.1.1. de la presente investigación o al texto: Toledo, E. 2009: 81.

2.2. Imagen del Presidente de la República del Ecuador

Esta sección plantea la creación y promoción de una figura de líder alrededor de Rafael Correa, que se sustenta en un sistema de reiteración y ensayos de marketing político; lo anterior se complementa con las propuestas de campaña y el proyecto político.

2.2.1. Creación y promoción de una imagen de líder

En el Ecuador, fue y sigue siendo la figura del líder la que marca la pauta de comportamiento de un partido: *“Concebir el partido Roldosista sin la figura de Abdalá Bucaram, el Social Cristianismo sin la de León Febres Cordero, la Izquierda Democrática sin la de Rodrigo Borja resulta un ejercicio insólito para cualquier ciudadano común”* (Abad en Espinosa, 2011: 35). Así como se formularon los partidos anteriores a la llegada de Alianza País, se puede encontrar en la última cita el paralelismo la relación entre figura de líder-partido político¹¹⁸.

Carlos De la Torre (en Cuvi et al, 2013: 43) analiza la biografía y el perfil de Rafael Correa Delgado, donde encuentra los rasgos personales del candidato y líder y explica su comportamiento como dirigente único del partido de gobierno y del proceso político actual. Correa, según de la Torre, declara que es él quien debe motivar y subir la autoestima del pueblo ecuatoriano, razón por la cual siempre está en campaña. Este autor analiza que la manera de estar en contacto directo y sin mediaciones entre el presidente y los ciudadanos, es a través de los medios de comunicación (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 43).

Marta Harneker (2010: 57-58) elabora teóricamente sobre el gobierno en cuestión diciendo que el rol de Rafael Correa como dirigente y promotor del proyecto deberá sustituirse en el futuro por formas de autogobierno. Será un proceso

118 Autores como Simón Pachano elaboran análisis de esta relación específicamente con actual presidente Rafael Correa. Refiérase al artículo RC-R'C'=0 Pachano, S en Mantilla et al, 2012.

donde Alianza País y el poder Ejecutivo acompañarán al pueblo, ambos son un instrumento político necesario para alcanzar una revolución cultural, con nuevas relaciones de producción. Se sustenta el carácter motivacional y de supervisión a los funcionarios por parte del líder: “[...] el movimiento organizado debe controlar y presionar el Estado heredado para que avance, [...] porque no siempre los cuadros que ocupan posiciones de dirección están imbuidos realmente de un espíritu revolucionario y tienden a caer en las mismas conductas que los funcionarios del pasado” (Harneker, 2010: 54). La figura del presidente en el caso ecuatoriano se vuelve preponderante para la consecución de ese objetivo. Respecto a la figura del presidente, Morales describe que Rafael Correa: “es una persona desconocida para el gran público, lo que le obliga a defender continuamente tanto su programa político [...], como su propia persona” (Morales, 2009: 16). Tal como se trató en apartados anteriores en las características del partido oficialista se encuentra que el ‘movimiento organizado’ que menciona Harneker son los miembros del partido político que son simultáneamente funcionarios del gobierno; y a la cabeza tanto del partido como del gobierno está Rafael Correa.

De la Torre (en Cuvi et al, 2013: 43) alerta que el gobierno es el anunciante más grande en televisión, “Los enlaces permiten que el presidente se convierta en una figura carismática que simbólicamente es el centro de la nación que irradia su poder hacia todos sus rincones”. El analista luego explica que Correa halaga al pueblo, al cual él sirve trabajando sin descanso, además Correa explica didácticamente como “el profesor de la nación” todas sus acciones y omisiones de la semana. (De La Torre en Cuvi et al, 2013: 43). Precisamente en este “discurso en el cual constantemente denuncia a la “partidocracia”, definida como el abuso de poder de los partidos políticos. [... Esta denuncia es lo que] lo motivó a desarrollar un lado mesiánico, presentándolo como un salvador por arriba de los partidos políticos y de los corporativismos” (Vaillancourt, 2011: 93). Carlos De la Torre cita a Rafael Correa (Correa R. en De La Torre en Cuvi et al, 2013: 43) quien dijo que en sociedades que no se encuentran motivadas ni cohesionadas, que carecen de instituciones sólidas y formales, y que además requieren crear valores y actitudes que aceleren el progreso, resulta fundamental que los líderes desempeñen un rol adecuado; luego, el presidente mencionó que “[...] dentro de todas las crisis que sufrió América Latina durante la larga noche neoliberal, probablemente la mayor de ellas fue la crisis de

líderes' (Correa R. en De La Torre en Cuvi et al, 2013: 43). Lo anterior es claro ejemplo, pronunciado por el mismo Rafael Correa sobre el papel que él cree que debe desempeñar en el cargo de Presidente de la República.

De la Torre (2013: 40-43) estipula que la escenificación del poder es clara en los enlaces ciudadanos protagonizados por Rafael Correa. Se observa, según lo analiza este autor (De la Torre, 2013), al presidente-catedrático que está por encima de un público que lo aclama, pero a ese mismo público no se le permite entablar un diálogo crítico con el primer mandatario. Además, el analista explica que en un acto similar a la confesión del católico, durante las cadenas de los sábados *“Correa hace un acto de constricción en que recorre todo lo que le pasó a él y a la patria cada semana. Estas intervenciones demuestran que él es el Estado y la patria [... todos a quienes] sirve con verdadera fe y dedicación.”* (De La Torre en Cuvi et al, 2013: 43).

Analizando lo acontecido en abril de 2009, donde Correa ganó la contienda presidencial con 55 por ciento de votos en primera vuelta, el presidente electo declaró *“el Ecuador votó por sí mismo”* (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 42); esto según el texto citado demuestra que Correa *“no se percibe a sí mismo como un político ordinario, sino como la encarnación del mismo pueblo”* (Peruzzotti en De La Torre en Cuvi et al, 2013: 42). En otras palabras, según el analista, el individuo personifica a la patria e imitando a los próceres de la República, el presidente electo indicó que estaba dispuesto a *“jugarse la vida por el cambio”*, luego éste mismo citó el Evangelio de la siguiente manera: *“tengan la seguridad que mi tesoro no es el poder, sino el servicio, servir a mi pueblo, sobre todo a los más pobres, servir a mi Patria”* (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 42).

Juan Cuvi (2013: 22-25) también hace una aproximación desde el ámbito religioso para explicar la imagen y la figura de Rafael Correa en el contexto político contemporáneo. Cuvi anota que la sociedad ecuatoriana todavía no termina de aceptar en su totalidad el carácter laico del Estado moderno y estipula que la revolución ciudadana tiene hábitos, comportamientos e ideas pre-liberales tal como incorporar el nombre de Dios en el preámbulo del texto constitucional. Cuvi

también se refiere a la instauración de bases religiosas que tiene el proceso refundacional de Alianza País; según este autor dichas bases podrán ser usurpadas, adecuadas o sustituidas de doctrinas religiosas (Cuvi et al, 2013: 22-25).

Para terminar con los planteamientos de Cuvi, vale anotar que desde su análisis, el autor trata sobre la estructuración consistente y sistemática de referentes subliminales en la publicidad del gobierno que harán a la sociedad “*transitar hacia un modelo abierta y frontalmente mesiánico*” (Cuvi et al, 2013: 24). En resumen este autor explica que se ha elaborado desde el gobierno y el partido una imagen sacralizada del líder, que es el llamado a redimir y a conducir a una sociedad inmadura y extraviada (Cuvi et al, 2013: 25).

2.2.2. Sistema de reiteración: cadenas nacionales, y análisis de publicidad oficial

La Corporación Participación Ciudadana (PC) ha monitoreado la publicidad oficial¹¹⁹, tanto del gobierno central como de gobiernos autónomos descentralizados dando cuenta de su pauta¹²⁰. A lo largo de esta investigación, se encontró que PC es la institución que más información ha recopilado respecto a la publicidad Estatal en el periodo estudiado. Los montos reales de gasto corriente en publicidad y propaganda (incluyendo: campañas publicitarias, difusión, promoción, impresión, fotocopia de documentos o de material publicitario, reproducción, grabación, y todo material que sirva para la promoción electoral de la imagen de representantes electos por votación popular, tanto del Movimiento País como de otros partidos y movimientos políticos) no se han transparentado por parte del Ministerio de Finanzas del Ecuador según varias fuentes consultadas (PC: 2010, 2011, 2012; HOY: 2012; Páez: 2010; El Comercio 2011, 2012; El Universo: 2011; Fundamedios: 2014). De la investigación realizada, no se ha podido obtener un

119 “El Centro de Monitoreo de Medios de PC hace un seguimiento las 24 horas del día, de lunes a domingo, tanto en Quito y Guayaquil, a 9 medios televisivos. (Ecuavisa, Teleamazonas, Ecuador TV, GamaTV, RTS, RTU, Canal Uno, ETV Telerama, TC Televisión). Conforme la ficha técnica adjunta, el monitoreo abarca los nueve canales de cobertura nacional descritos. Por lo tanto no registra aquellos pautajes realizados en medios locales, de cobertura regional.

120 “El monitoreo mensual a la Publicidad Oficial (Estatal, Nacional y Seccional), y sobre la Promoción personal de autoridades. lo venimos haciendo [en PC] desde febrero de 2010. Antes de esta fecha los monitoreos que PC realizaba eran monitoreos puntuales en ciertas campañas electorales” (Ramos, K. en Participación Ciudadana, 2012: 1).

estimación concreta del gasto público en material publicitario, ni siquiera bajo solicitud, porque las respuestas de Ministerios y Secretarías Nacionales es que no están autorizados a dar esa información, o responden solicitudes sobre lo antedicho de forma inexacta, incompleta y a destiempo. Por todo lo anterior no se ha podido sacar aproximaciones reales ni tampoco valores totales.

La información que proporciona el Ministerio de Finanzas tanto en su portal web, como ante solicitudes formales realizadas por terceros y citadas por autor de esta investigación, como las respuestas negativas de varias entidades públicas y los testimonios de asambleístas y otros autores consultados ha resultado en una conclusión general. No hay un registro sistemático de las inversiones del Estado en gastos de promoción, difusión y publicidad de todo el sistema público, y en caso de que existieran hasta la fecha de publicación de la presente investigación esta información no es de dominio y acceso público. De los datos que PC ha proporcionado junto con los aportes obligatorios dados para la promoción electoral del CNE en las campañas comprendidas en el período entre 2007-2011 sería pertinente un estudio más profundo enfocado específicamente en los *spots* y campañas políticas¹²¹ (PC: 2010, 2011, 2012; HOY: 2012; Páez: 2010; El Comercio 2011, 2012; El Universo: 2011; Fundamedios: 2014; AN-CNE: 2010).

A continuación se resume el proceso de monitoreo de medios sobre la consulta popular en 2011, para explicar con un ejemplo cómo opera la propaganda política en Ecuador, considerando que dentro del periodo de estudio hubo varias otros procesos electorales con sus respectivos periodos de campaña. En este caso, el objetivo del Centro de Monitoreo de Medios de PC fue registrar la cobertura que “9 canales televisivos monitoreados ofrecieron a los actores políticos que promovieron una de las tesis de la Consulta Popular 2011 (‘SÍ’ o ‘NO’) en sus respectivos espacios noticiosos y de opinión, durante la campaña electoral” (PC, 2011). Para demostrar la profundidad de las fuentes consultadas y tener un referente del valor y tarifas de pauta publicitario en el

121 NB. En este estudio se tendría que revisar las transmisiones en medios televisivos radiales e impresos de manera detenida, con criterios objetivos, que determinen si la información se podría enmarcar en una rendición de cuentas o si entraría en el marco de propaganda política.

mercado actual, se sintetiza el Monitoreo de Medios de PC durante el proceso de referéndum y consulta popular (PC, 2011). El balance final del total de tiempo al aire¹²² de los actores y sujetos políticos que promovieron el ‘SI’ en la campaña es de 663 minutos en contraste con los actores y sujetos políticos que promovieron el ‘NO’, que tuvieron 351 minutos. Por lo tanto, en esta campaña se dio, de acuerdo con el monitoreo de PC, una diferencia de participación en los medios de 312 minutos de tiempo al aire en TV nacional, a favor de la tesis del gobierno por la postura del ‘SI’ en las preguntas que se sometieron a votación en mayo de 2011 (PC, 2011: 1-7).

En el período de campaña electoral de la Consulta/Referéndum según Corporación Participación Ciudadana (PC, 2011: 1-7) se dan 22 cadenas nacionales¹²³ de televisión de las instituciones del Estado. La duración total de las cadenas nacionales fue de 167 minutos en el lapso de un mes, que duró la campaña electoral. Se trataron temas que no informaron de las labores del gobierno y, antes que temas de rendición de cuentas del gobierno central trataron asuntos como:

“Aclaraciones libro ‘Gran Hermano’ Siniestro Montaje; Periodismo Intocable; Incremento de salarios y horarios en la salud pública; Aclaraciones a Medios sobre la Campaña Consulta Popular; Aclaración sobre medios/ Caso detención Irma Parra; Aclaración medios (desalojo Luis Corral); Emergencia Salud: Tarifario Único en Cobertura en Salud; La verdad sea dicha I, sobre la Tenencia de Medios; La verdad sea dicha II: Manipulación de contenidos en Medios de Comunicación; La verdad sea dicha III: Cuestionamientos a Medios en el día de la Libertad de Expresión; Grupo Noboa: Deuda Tributaria SRI” (PC, 2011: 1-7).

Del total de tiempo al aire de la Presidencia de la República, sumando los datos que PC publica, 46 minutos y 12 segundos son parte de informes de rendición de cuentas semanales de la presidencia (PC, 2011: 1-7). Contrastando la duración total de las cadenas con el Código de la Democracia y las normativas expedidas por el CNE a la fecha, se observa una violación a la veda electoral y una campaña

122 Se observa una diferencia entre los canales en que participaron los actores o sujetos políticos distribuido de la siguiente manera: Canales Estatales (Gama TV, Ecuador TV, TC Televisión) 474 minutos para el ‘SI’ y 81 minutos de presencia al aire para el ‘NO’ y en los canales de televisión privados (RTU, Telerama, Ecuavisa, RTS, Teleamazonas, Canal UNO) la participación al aire de los sujetos fue de 188 minutos para el ‘SI’ y 270 minutos de presencia al aire para el ‘NO’ (PC, 2011: 1-7).

123 NB. Las instituciones que pautaron fueron según PC: Presidencia de la República, Servicio de Rentas Internas, Ministerio de Salud Pública, SECOM (PC, 2011: 1-7).

política desde el Estado con participación indirecta en la opinión pública en el proceso de Consulta Popular/Referéndum de 2011. (PC, 2011: 1-7).

Revisando brevemente las conclusiones del informe de PC respecto a publicidad oficial de 2010 se encontró que entre febrero y diciembre el gasto total fue de USD 60'616.561,91, con la participación principalmente de 59 entidades gubernamentales (Instituciones del Estado) para las que se calcula un monto de USD 36'925.108,06. PC reportó que en 2010 la Publicidad Compartida de 64 campañas fue de USD 14'602.575,18 y la publicidad de 57 Organismos Seccionales¹²⁴ ascendió a USD 9'088.800,67” (PC, 2011: 1-7). Haciendo el mismo ejercicio para 2011 PC registró lo siguiente “[...Entre enero y diciembre de 2011] se registró una inversión en publicidad de USD 83'007.346,75 los mayores pautantes: Instituciones del Estado (104 Entidades Gubernamentales) con un monto de USD 47'261.278,67, la Publicidad Compartida (116 campañas) con USD 15'704.198,74 y 56 Organismos Seccionales con USD 12'537.155,07”,¹²⁵ (PC, 2012: 8). Se destaca en este informe que PC hace una nueva categoría para este año denominada publicidad sin autoría, donde se publicitaron temas relacionados al gobierno y política nacional (PC, 2012: 1-9).

Parte del presente análisis y en concordancia con las leyes citadas y la Teoría de Administración Pública se ha contemplado dentro del análisis del presente capítulo consideraciones sobre el gasto social del gobierno estudiado, forma en que se destinan los recursos. Carlos Arcos cuestiona la calidad del gasto aduciendo que no todos los recursos destinados al sector social benefician a los más pobres; que si no se incluye los subsidios como parte de la inversión social, se está cometiendo un error. Entre los subsidios, que afectan directamente las condiciones sociales de familias de escasos recursos, destacados por Carlos Arcos Cabrera están: “*el subsidio*

124 De las cifras presentadas se registra en de cada categoría los mayores pautantes: la **Presidencia de la República**, Municipio de Guayaquil y la campaña “Reacciona Ecuador el Machismo es Violencia” (Ministerios de Justicia, de Salud; de Educación; de Inclusión Económica y Social; de Gobierno; Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género; Plan de Seguridad Ciudadana) (PC, 2011: 1-7).

125 De las cifras presentadas se registra en de cada categoría los mayores pautantes: Corporación Nacional De Telecomunicaciones, El Municipio De Quito, Proyecto Yasuní ITT (**Presidencia de la República**; Ministerio Coordinador del Patrimonio; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; Ministerio del Ambiente; Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (PC, 2012: 7-9).

al gas de uso doméstico, a la electricidad, al pan; vale agregar a la lista anterior: el subsidio al combustible” (Arcos en Burbano de Lara et al, 2007: 98-99).

A criterio de Arcos, si se toma los subsidios junto con la inversión social, entonces el Estado destina mucho más de lo que consta en el PGE anualmente como *inversión social*, y sus políticas no benefician necesariamente a los sectores más pobres y *“este esquema de subsidios puede hacer insostenible en el mediano plazo aquella inversión que se canaliza a través de los ministerios sociales”* (Arcos en Burbano de Lara et al, 2007: 98-99). En un análisis posterior se plantea que programas “SOCIO PRODUCTIVO”¹²⁶ como *Socio Bosque, Socio Empleo*, créditos agropecuarios (ofrecimiento de entrega de ganado vacuno y bovino) y la entrega de frecuencias a radios comunitarias alertan sobre prácticas clientelares del gobierno *“y políticas públicas entendidas casi como favores del patrón o caridad del Estado...”* (Martínez, 2010: 110). El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social es el encargado de las políticas de inclusión social y generación de empleo. (Herrera, 2012: 84)

2.2.3. Las propuestas, el proyecto político y Rafael Correa

El análisis poco objetivo de las políticas gubernamentales de la derecha política ecuatoriana y los medios de comunicación ha provocado una guerra mediática entre el gobierno y medios de comunicación masivos privados. Esto de acuerdo a Ospina (en Cuvi et al. 2013) ha conducido a que se catalogue al gobierno como autoritario, totalitario, ‘fascistoide’, incluso nazi. Ospina acierta en que son a todas luces exageraciones y establece que:

“No puede haber duda de que el temperamento personal del presidente Rafael Correa es autoritario, intolerante y personalista. Pero no se debe confundir el proyecto estatal de su movimiento político con sus maneras y su estilo personal, por más centralizado que esté el mecanismo de toma de decisiones de Alianza País.” (Ospina en Cuvi et al. 2013: 29).

126 De este primer objetivo se destacan programas como bajo el nombre “Socio-Productivo” que se subdivide en: Socio Jóvenes, Socio Pan, Socio Tienda y Socio Vulcanizadora. Otro objetivos de este ministerio es de manera general, mejorar la interacción ente la demanda de productos/servicios que requiere el Estado y los artesanos y microempresarios como proveedores, existen varios otros programas enmarcados en estos objetivos tales como: “Hilando el Desarrollo”, “Nutriendo el Desarrollo” (Herrera, 2012: 84).

En la búsqueda de un análisis más objetivo sin dejar de lado lo crítico, Ospina se refiere a un régimen disciplinario. *“Todas las acciones que se mencionan como propias de un régimen autoritario pueden interpretarse mejor como estrategias de disciplinamiento de la población ecuatoriana ante una autoridad estatal históricamente débil a la que se quiere fortalecer”* (Ospina en Cuvi et al. 2013: 29). En este texto se explica que el régimen disciplinario tiene el propósito de reafirmar la majestad de la autoridad y que la ley no está sujeta a negociaciones, simplemente debe ser aplicada; sin embargo aplicar la ley no se encamina a limitar las actividades gubernamentales sino más bien producir un cambio o ‘ajuste de los gobernados a la conducta esperada de ellos’¹²⁷ (Ospina en Cuvi et al. 2013: 29).

Un análisis conjunto de varios especialistas (Burbano et al, 2007: 57-62) del primer año, y el período inmediato anterior a la llegada de Rafael Correa al poder, concluye que las propuestas de Correa giraban en torno a un proyecto político-ideológico que seducía en especial a la clase media. Algunos autores coinciden en que la campaña de Correa toma un giro en las dos vueltas electorales de su primera candidatura (Burbano et al, 2007; Martínez, 2010). Resumiendo brevemente el momento político en que Rafael Correa accedió al poder, Pavel Muñoz¹²⁸, en una exposición sobre el sistema democrático¹²⁹, hizo un recuento de las experiencias constitucionales anteriores del Ecuador donde resaltó como un punto de inflexión del modelo democrático el período de gobierno de Alfredo Palacio; a partir del año 2005 se presentó según Muñoz un espíritu refundacionista, o la necesidad de que poderes constituyentes re-institucionalicen y devuelvan la credibilidad al aparato Estatal. (Muñoz en CNE, 2011: 20-30). Vale la pena examinar algunas propuestas de campaña de Rafael Correa, su plan de gobierno y la imagen que éstas proyectan al electorado.

127 “El disciplinamiento de la población ecuatoriana está perfectamente en línea con las ideas que el presidente ha expresado en incontables oportunidades sobre la falta de ‘capital cultural’, la sobra de mediocridad y la necesidad de impulsar la ‘meritocracia’ en el país. En esa línea de razonamiento, los ecuatorianos necesitan ser ajustados a un ‘cambio cultural’ que, en ausencia de virtudes ciudadanas en los propios sujetos, debe ser impulsado esencialmente por líderes esclarecidos” (Ospina en Cuvi et al. 2013: 29).

128 Pavel Muñoz es actualmente la cabeza del SENPLADES, participó en la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. (SENPLADES, 2014: 1)

129 Dado en la IV Consejo Consultivo de Organizaciones Políticas del CNE, julio de 2012.

Las propuestas medulares en la primera campaña política, según Burbano (Burbano et al, 2007) fueron: la promesa de una convocatoria a la Asamblea Constituyente, la renegociación del pago de la deuda externa¹³⁰, la negativa a un tratado de libre comercio con EEUU y la propuesta del cierre de la base de Manta. En la segunda vuelta electoral Correa, según el criterio de estos autores (Burbano y Arcos et al, 2007: 57-62), optó por promesas más inmediatas y que interesaban a un público mucho más amplio que la clase media. Entre estas propuestas ofreció la duplicación del Bono de Desarrollo Humano¹³¹ (de \$15 a \$30 USD mensuales), el aumento del bono de la vivienda, y superando la oferta hecha por Álvaro Noboa (30 mil casas anuales) la propuesta de construir 48 mil casas en el primer año; otra de sus propuestas fue la reducción en 2% del IVA, la reducción de tarifas de servicios básicos, y 50 millones serían destinados para microcréditos (Burbano y Arcos et al, 2007: 57-62).

Retomando a Burbano de Lara (et al, 2007), de las promesas expuestas cumplió parcialmente lo ofrecido, según se observó en los primeros doce meses del gobierno. Entre las promesas cumplidas se resumen: la realización de la Asamblea Constituyente, el Aumento del BDH a \$30 USD, el aumento del Bono de la Vivienda aunque no se entregaron 48 mil casas en el primer año de gobierno, - posterior al primer año de gobierno se alcanzó las siguientes ofertas del gobierno- el cierre de la base de Manta en 2009, y la reducción del peso de la deuda externa en el PGE. Entre los ofrecimientos que se han cumplido parcialmente, según el análisis de los autores, se encuentran: la tarifa de servicios básicos o "*Tarifa de la Dignidad*" se ha implementado para ciertos sectores, el manejo de la deuda se mantuvo en el primer año de gestión del gobierno, se entregaron préstamos para microcrédito pero no alcanzó "*ni de lejos el monto señalado*" (Burbano et al, 2007: 61). No se ha cumplido con la promesa de reducir el IVA de 12 a 10% (Burbano de Lara et al, 2007: 61-62).

130 NB. Para reducir su peso en egresos del PGE y destinarlos en su lugar a gasto social.

131 NB. Bono de Desarrollo Humano se abreviará como BDH.

Ospina analiza una ‘Estrategia nacional de desarrollo’ planteada por SENPLADES en cuatro fases cuatrienales, entre 2009-2025. Esta estrategia a mediano y largo plazo estaría fundamentada en un cambio de modelo económico para “pasar desde un ‘modelo primario exportador’ a un modelo [...] ‘bio-centrado’ o ‘bio-céntrico’” (Ospina, 2009: 9). De acuerdo al autor, esta propuesta es parecida a los modelos de eco-desarrollo, que considera “las potencialidades ecológicas de los territorios que sirven de base para la actividad humana” (Ospina, 2009: 9). En relación a los ejes de desarrollo el autor explica que la minería aparece en las fases dos y tres de esta estrategia como método de financiamiento del modelo, y que se persigue un cambio en la matriz productiva que apunta hacia la producción y provisión de biotecnología y alternativas turísticas respectivamente, en las fases tres y cuatro (Ospina, 2009: 8-9). Esta forma de financiar el cambio de matriz sería de acuerdo a Ospina una contradicción, dado que la minería no motivará un “‘giro’ hacia políticas basadas en las potencialidades biológicas del país y el abandono del patrón primario – exportador [... es] una contradicción visible entre las intenciones de cambios radicales proclamadas y el pragmatismo político y económico” (Ospina, 2009: 9).

2.3. Prácticas políticas

En este subcapítulo el lector encontrará una descripción de las prácticas políticas del partido de gobierno ecuatoriano entre las cuales se profundizará en las respuestas políticas y entidades que permiten al gobierno la articulación de sus tácticas y crecimiento como agrupación hegemónica identificada dentro de esta investigación en el plano político. Las principales entidades identificadas como rectores de la política comunicacional y estratégica son: la SECOM, la función legislativa con mayoría en su composición de Alianza País, y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP) como ente coordinador de la gestión política y SENPLADES como órgano de planificación y auditoría interna.

2.3.1. Sistema de respuestas políticas

Entre las prácticas políticas del régimen se ha destacado la respuesta con mensajes políticos a sus opositores, que especialmente son los partidos políticos y

los medios de comunicación masivos privados. Así lo detallan algunos análisis que se describirán en la presente sección.

Una de las prácticas políticas que merecen ser analizadas con detenimiento dentro del presente trabajo, por ser parte estructural del modelo de gestión y de comunicación del gobierno de Rafael Correa, son los gabinetes itinerantes y enlaces ciudadanos. Respecto a los eventos comunicacionales mencionados, Muñoz (2010: 162-163) resume:

“Los gabinetes itinerantes se llevan a cabo los viernes y sábados y se realizan [generalmente] en la segunda ciudad en número de población de la Provincia elegida. [...] Allí ministros y funcionarios del Estado establecen un diálogo directo con la comunidad para conocer sus necesidades, buscar soluciones y definir acciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo. El Enlace Ciudadano [...] se lleva a cabo todos los sábados en la mañana y se transmite por Ecuador TV y en cadenas de varias emisoras radiales y los canales del Estado. El Enlace es independiente en su logística y organización del Gabinete; pero se lleva a cabo en el mismo lugar donde se desarrolla éste. En este evento el presidente Correa rinde cuentas de lo que ha hecho en la semana, de una forma bastante detallada; a este espacio está invitada la comunidad...” (Muñoz, 2010: 162-163).

Teniendo en cuenta la explicación anterior, a continuación se encuentra el proceso de denuncia y una propuesta de ley que se tramitó en la Asamblea Nacional para regular los contenidos de los Enlaces Ciudadanos y cadenas nacionales en general. El ex-asambleísta Andrés Páez envió un oficio a la presidenta de la Comisión ocasional de comunicación Betty Carrillo, proponiendo un control sobre el uso de los enlaces de radio y televisión del gobierno de Alianza País. Páez se refirió a 260 cadenas nacionales¹³² e incontables enlaces radiales del presidente Correa, donde la Secretaría de Comunicación ha impedido que agraviados por “excesos verbales y acciones propagandísticas” ejerzan el derecho a la réplica (Páez en Ecuador Inmediato, 2010: 1). La propuesta de Páez buscaba el respeto a las personas afectadas por afirmaciones realizadas en cualquier cadena nacional, enlace ciudadano o actividad de comunicación pública del gobierno, difusión oficial o financiada con dinero público. Se regularía a las funciones del Estado, estableciendo el derecho a realizar un informe mensual de labores o rendición de cuentas en cadena nacional exclusivamente una vez al mes, y un informe de rendición de

132 Esta cifra corresponde a las cadenas contabilizadas en el año 2009.

cuentas adicional a manera de resumen anual. Para cadenas nacionales de hechos particulares la propuesta del asambleísta fue contar con la aprobación, previa justificación documentada, del órgano que desee hacer la cadena a la Asamblea Nacional, poniendo como sanción que aquellas emisiones no justificadas “*provocarán las responsabilidades civiles y administrativas señaladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*” (Páez en Ecuador Inmediato, 2010: 1) La disposición además señalaba que medios de comunicación con financiamiento estatal otorgarían espacios para difundir de forma equitativa las actividades de: organismos, dependencias y entidades (señaladas en el art. 225 de la Constitución); y que lo antedicho aplicará para medios bajo la administración del Estado por cualquier motivo. La propuesta de Páez no se aprobó en la Asamblea Nacional y se continuó hablando del asunto de las cadenas nacionales y enlaces ciudadanos en la comisión especializada para la elaboración de la Ley de Comunicación. (Páez en Ecuador Inmediato, 2010: 1)

“El Poder Ejecutivo podrá disponer la realización de cadenas nacionales de radio y/o televisión únicamente en los casos señalados en el primer inciso del art. 164 de la Constitución [...] Los contenidos de tales cadenas nacionales serán objeto de réplica o rectificación cuando así lo solicitaren quienes se sintieren afectados, en los términos previstos en la ley” [refiriéndose al derecho a réplica, derecho a rectificación.] (Páez en Ecuador Inmediato, 2010: 1)

Un informe publicado por la Fundación Ethos estableció que entre enero de 2007 y mayo de 2011 se emitieron 1.025 cadenas nacionales; la duración total fue 9.064 minutos o 151 horas, el equivalente a casi cuatro semanas laborales ininterrumpidas de transmisión (El Universo, 2011: 1). En este informe, Mauricio Rodas¹³³ denunció que en 2009, 2.000 minutos de los enlaces ciudadanos fueron empleados para agredir a personas u organizaciones. Rodas expresó que los enlaces ciudadanos son justificados como espacios de rendición de cuentas, pero según él, estos programas son en realidad monólogos donde aparte de informar legítimamente sobre actividades presidenciales, el tiempo restante Rafael Correa lo destina para atacar, insultar, y contar experiencias personales (El Universo, 2011: 1). La ex-asambleísta Lourdes Tibán, quien fue miembro de la Comisión que elaboraba la Ley

133 Director de la Fundación Ethos con sede en México al momento de la publicación del informe, y al 2014 Alcalde electo del Distrito Metropolitano de Quito.

de Comunicación, denunció que hubo un mal uso de la comunicación pública en uno de los enlaces ciudadanos cuando se le dedicaron 16 minutos a ella (Radio Sucre, 2011: 1). Este es un ejemplo de entre muchos otros actores que se han sentido agraviados y que por motivos de espacio no se podrá detallar.

El sistema de respuestas políticas emitidas por el gobierno se ve adicionalmente justificado por el Secretario de Comunicación, Fernando Alvarado, quien el 14 de abril de 2011 dio declaraciones diciendo: *“Por primera vez hay un gobierno que no se reúne con los grupos editoriales, cuando mienten nosotros decimos señores están mintiendo y esta es la verdad y si mienten más, más cadenas...”* (Radio Sucre, 2011: 1). El funcionario adujo en esta misma intervención que el gobierno se ve obligado a poner cadenas nacionales para desvirtuar mentiras¹³⁴ sobre la gestión (Radio Sucre, 2011: 1).

Abad (en Orlando, 2011) y Ospina (2011) coinciden en que dentro del discurso de Correa se confronta a dos grupos tradicionales de poder: los partidos políticos y los medios de comunicación. Estas instituciones se las considera *en crisis* dentro del imaginario público; los autores asocian esta parte del discurso con una identificación de la audiencia en el plano emocional con la insatisfacción respecto a estas instituciones (Abad en Orlando, 2011: 147-148; Ospina, 2011: 10). Janeth Muñoz (2010) establece como una de sus conclusiones respecto a los enlaces ciudadanos del gobierno ecuatoriano que se hace una constante alusión a los respectivos enemigos, entendidos estos como toda oposición al gobierno, sectores sociales, medios y políticos indistintamente (Muñoz, 2010: 175). *“[Para] el presidente Rafael Correa, los enemigos se sitúan entre la clase oligárquica ecuatoriana [...] y los medios de comunicación. Tal como se evidencia en las intervenciones que hace el presidente en los enlaces ciudadanos”* (Muñoz, 2010: 171).

134 NB. La versión del Secretario de Comunicación fue textualmente la siguiente: “[El medio] Pone el [sic] presentador en contra del Gobierno y no hay nadie que pueda decir nada, entonces el gobierno al día siguiente le dice (al ciudadano), esta es la verdad. Lo correcto, es hacerlo en el lugar y en el horario donde mintieron, tenemos que hacerlo, nos obligan a poner una cadena [...]” (Radio Sucre, 2011: 1).

Felipe Burbano de Lara (et al, 2007), por su parte, critica la visión de la realidad política del régimen argumentando que se conduce este asunto desde una visión maniquea para alimentar la ilusión de una refundación nacional. Desde su observación, toda crítica al estilo de liderazgo o a la autoridad presidencial obtiene la misma respuesta, que proviene de las viejas élites, que son fuerzas que se oponen al cambio en el país, que son posturas de grupos privilegiados (Burbano de Lara et al, 2007: 16). Luego sintetiza que el presidente ha logrado un fuerte liderazgo político caracterizado por la incomprensión e intolerancia hacia los grupos opositores; su liderazgo ha sido construido, según el autor: utilizando el miedo e incertidumbre de a quienes ha vencido, fomentando el conflicto o desacuerdos y pugnas de poder (Burbano de Lara et al, 2007: 16)

El régimen ha recurrido al conocido recurso de gobiernos autoritarios de crear enemigos y emergencias usando intensivamente los medios de comunicación, que es lo que el profesor Zaffaroni denomina ‘criminología mediática’ (Ávila en Cuvi et al, 2013: 78). Objetivamente se distinguen dos aspectos importantes de acuerdo con Orlando (2011), cuando el gobierno ataca a los medios de comunicación. Los medios constituyen instituciones de carácter complejo. Primero, las tensiones entre el deber ser de la ética profesional y las exigencias de rentabilidad propias de toda empresa comercial. Segundo, las tensiones características de la heterogeneidad de posiciones y puntos de vista de los diferentes agentes involucrados en los procesos de producción informativa (Orlando, 2011: 144)

2.3.2. Gestión de la SECOM, función legislativa, gestión de la política y gobiernos autónomos descentralizados

Dentro del ámbito administrativo público, la SECOM ejerce la rectoría de la imagen gubernamental, su trabajo se refleja en las campañas de comunicación y de identidad gubernamental (SECOM, 2013: 10). Entre las atribuciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Comunicación, (actualmente denominada Subsecretaría de Información) unidad administrativa que es una dependencia de la

SECOM, se encuentran entre otros los siguientes: 1) Evaluar y monitorear corrientes de opinión sobre el gobierno nacional producidas por medios de comunicación externos y producir información de manera oportuna para la toma de decisiones y respuestas inmediatas; 2) Investigar, evaluar y analizar corrientes de opinión ocasionadas por las políticas formuladas por el gobierno central así como las causadas por medios de comunicación, y elaborar informes para la SECOM. (SECOM, 2014: 1).

En cuanto a las cadenas nacionales la SECOM establece un límite sobre la cantidad posible de solicitudes y duración de éstas. De acuerdo a la SECOM algunos funcionarios¹³⁵ están en potestad de requerir cadenas radiales y televisivas, una vez por mes con una duración límite de 10 minutos. Esta disposición es para todos los funcionarios excepto el Presidente de la República, para quien no rige las limitaciones expuestas (SECOM, 2014: 1). Adicionalmente, en su sitio web la SECOM establece respecto a la calidad de las cadenas nacionales en un apartado denominado ‘Enfoque Político’, de manera explícita que las cadenas bajo ningún concepto propenderán destacar una figura pública sino: posicionar un tema de interés público, aclarar información tergiversada, alertar en casos de emergencia nacional (desastres naturales o conmoción social) (SECOM, 2014: 1). Vale subrayar que este enfoque político aprueba e incluso fomenta ‘esclarecer tergiversaciones informativas’ como una política de la Secretaría Nacional.

Entre los medios empleados se destaca el conglomerado multi-plataforma del gobierno administrado por la SECOM, “*El Ciudadano*”. Este se encuentra subdividido en cuatro segmentos o productos. Primero, **El Ciudadano TV**¹³⁶, es la revista semanal del gobierno de la ‘*revolución ciudadana*’, se transmite en todo el país los domingos a las 13:30 por Ecuador TV; y es retransmitido por 52 canales en el ámbito regional y local, así como en plataformas web (SECOM, 2013: 4-5). Segundo, **El Ciudadano Radio**, se transmite a nivel nacional de lunes a viernes, a las 18:00 a 19h00 a través de las estaciones Pichincha Universal, radio El Telégrafo

135 “Autoridades con facultad para solicitar Cadenas a la SECOM: Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente de la Corte Nacional de Justicia, Presidente del Consejo Nacional Electoral, Ministros de Estado o funcionarios gubernamentales que tengan este rango, Consejo de Seguridad Nacional, Gobernadores de Provincia, Comandantes de Zonas Militares; y, Autoridades de Salud” (SECOM, 2014: 1).

136 Se promociona este medio también a través de la radio y en la versión impresa de El Ciudadano.

y radio Carrusel (SECOM, 2013: 5-6). Tercero, **El Ciudadano impreso**¹³⁷, es un periódico con circulación quincenal, consiste en la publicación de ediciones regulares y especiales sobre asuntos del gobierno (SECOM, 2013: 6). Cuatro y último, **El Ciudadano Web**, que contiene los siguientes productos multimedia: *streaming* del “Enlace Ciudadano”, *streaming* de conversatorios, cargas a *YouTube* del “Enlace Ciudadano”¹³⁸ (SECOM, 2013: 7).

Adicionalmente se encuentra el programa “*Enlace Ciudadano*” que tiene una periodicidad semanal. Según la información más actualizada, entre agosto y diciembre de 2013 el número promedio de medios de comunicación en los que fue transmitido es de 6.294 programas a través de: radio AM, radio FM, TV nacional y cables (SECOM, 2013: 8-9). También se encuentra el Programa Radial “Habla Ecuador”, en este programa se dan entrevistas en vivo a autoridades nacionales y locales, que según el informe de SECOM sirve para que autoridades rindan cuentas a la sociedad dirigiéndose únicamente a la localidad¹³⁹ a la cual representan (SECOM, 2013: 9-10). El costo de los enlaces ciudadanos varía y no es de dominio público el monto que se ha destinado dentro del período de estudio para esta actividad comunicacional del gobierno; las fuentes consultadas de SECOM y Ministerio de Finanzas no permiten esclarecer la cantidad de dinero expendida en éstos eventos.

Sin embargo Fernando Alvarado, según un artículo de diario El Universo (2011) manifestó dentro de su blog personal y en defensa de los enlaces ciudadanos, que éstos programas

“no tienen un costo adicional para el Estado. [...] no hay gente que se dedique exclusivamente a producirlos, pues ‘los editores de televisión, audio y video son los mismos que realizan documentales, cadenas, y registran y editan material que proporcionamos a

137 Se imprimen también versiones en francés, inglés y kichwa. (SECOM, 2013: 6).

138 Según reporta el seguimiento hecho por la administración la mayoría de las visitas a esta plataforma estaría dada, a nivel nacional en las ciudades de Quito, Guayaquil, Machala, Ambato, Cuenca y Portoviejo; y a nivel internacional: Estados Unidos, España, Italia y Canadá. (SECOM, 2013: 6).

139 Programa que se transmite todos los lunes de 7h00 a 8h30 de la mañana en todas las provincias y cantones del país. Otros programas dentro del ámbito radial que transmiten información oficial de manera semanal son: “Habla Manabí”, “Habla Guayas”, “Napo Habla” y “DIGA Esmeraldas” (SECOM, 2013: 9-10).

los medios privados o públicos cuando no pueden estar en algún sitio' (El Universo, 2011: 1).

A continuación se resumen dos entidades que son de vital importancia para el proyecto político de Alianza País: la Asamblea Nacional y el ministerio rector de asuntos políticos. Empezando por la segunda, la nueva arquitectura institucional pública en Ecuador para el tratamiento de la gestión política ha tenido algunos cambios. El Ministerio de Gobierno, Policía, Municipalidades y Cultos se convirtió en 2010 el Ministerio del Interior y dividió sus funciones en las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Coordinador de la Política y GADs, y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales¹⁴⁰ y Participación Ciudadana. Luego de esta transformación se fusionaron 3 entidades gubernamentales¹⁴¹ en 2013 para la creación de la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política¹⁴² (SNGP, 2014: 12).

Esta institución tendría las competencias de articular las relaciones¹⁴³ entre el poder ejecutivo y sus representantes en las provincias, con los GADs y la formulación de políticas de gobernabilidad (SNGP, 2014: 1). Para consolidar el poder popular la SNGP fortalece a diferentes actores políticos, promueve la formación ciudadana y busca desarrollar el 'pensamiento revolucionario' sobre la memoria, la identidad y los símbolos del Socialismo del Buen Vivir (SNGP, 2014: 48). Otro objetivo que se destaca para los propósitos de esta investigación es que la SNGP, en su rendición de cuentas, resalta como un mecanismo de diálogo entre los GADs y gobierno central a los gabinetes itinerantes¹⁴⁴ (SNGP, 2014: 37).

140 Respecto al papel de esta secretaría Nacional el informe de una investigadora y partícipe de Organizaciones de la Sociedad Civil es la siguiente: "Respecto a la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, el 100% de los entrevistados para el estudio manifestaron no comprender con claridad su rol, pues parece ser concebida más para fortalecer el movimiento político del gobierno que para fortalecer a la ciudadanía." (Arias et al, 2011: 194)

141 Las entidades que se fusionaron para la creación de la SNGP son: Ministerio Coordinador de la Política y GAD, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Vice-ministerio de gobernabilidad del Ministerio del Interior (SNGP, 2014: 12).

142 La estructura institucional de la reformada Secretaría Nacional de la Gestión Política se puede observar en el Gráfico 3 del Anexo.

143 NB. Las relaciones se refieren según la misión de la SNGP diálogo político con los actores sociales y la coordinación política con los representantes del Ejecutivo en el territorio (SNGP, 2014: 1).

144 En el informe de rendición de cuentas de 2013 se resaltan 88 gabinetes itinerantes en los cuales se establecieron diálogos entre el gobierno central y las autoridades locales (SNGP, 2014: 37).

En la Asamblea Nacional, el principal órgano legislativo de Ecuador, se ha articulado una mayoría del partido de gobierno (Observatorio Legislativo, 2013: 1) y es una de las pocas entidades que podría ser un contrapeso del poder ejecutivo. Resumiendo la labor de la Asamblea Nacional, en el período 2009-2013 tuvo un total de 68 leyes aprobadas. Según la organización Observatorio Legislativo¹⁴⁵ la mayoría de leyes aprobadas (54%) fueron por iniciativa de la función ejecutiva, mientras que por parte de la iniciativa de los legisladores se formuló el 35% del total de leyes. Además el observatorio destaca que “*Ningún proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo fue negado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL)*” (Observatorio Legislativo, 2013: 2). En definitiva, el CAL de la Asamblea nacional está alineado con el poder ejecutivo y es curioso que no se haya negado ningún proyecto de ley que haya llegado a la Asamblea Nacional por requerimiento del Presidente Correa.

2.3.3. Articulación de la ‘revolución ciudadana’

Retomando la línea general para entender las herramientas que han nutrido el proceso de consolidación de la ‘revolución ciudadana’, resulta que la reforma institucional ha jugado un papel importante en este proceso. Así mismo, el cambio de actores políticos dentro del poder legislativo y los cargos de elección popular, con la disminución del protagonismo de partidos tradicionales y el posicionamiento político del Movimiento Alianza País son elementos importantes a considerar.

Ospina (2009), en sus análisis de coyuntura, se refiere al éxito dentro de la lucha por una hegemonía política, en el contexto de la reelección en 2009 donde se convirtió Rafael Correa y la ‘revolución ciudadana’ en la opción más fuerte en el plano electoral nacional. Al interior del aparato legislativo, durante los dos períodos¹⁴⁶, el partido de gobierno triunfó en la aprobación de las leyes¹⁴⁷; aun

145 NB. Para tener una perspectiva global del trabajo de la Asamblea Nacional se recomienda revisar el informe del Observatorio Legislativo del primer año legislativo 2013-2017 en http://www.observatoriolegislativo.ec/media/informes/integrales/boletn_11.pdf.

146 NB. del primer período con presencia de Alianza País en la Asamblea Nacional 2009-2013 y el segundo corre desde 2013-2017, es decir hasta la actualidad.

147 “Cuatro leyes fueron el blanco cruzado entre el gobierno y las oposiciones: el código de ordenamiento territorial, la ley de comunicación, la ley de universidades y la ley de aguas” (Ospina, 2010: 7).

cuando las propuestas de ley tuvieron la mayor oposición por partidos y movimientos políticos (Ospina, 2009: 2-10; 2010: 1-21). La legitimidad del proyecto político ha sido superada en triunfos electorales sucesivos.

[...] terminó la fase en que podía confundirse [el objetivo de Alianza País] con la tarea de reformar el sistema político y ganar la hegemonía en su seno. El sistema político es el lugar donde están los puestos de mando del Estado. Pero el poder real está difuminado en otras esferas de la sociedad y del propio Estado (Ospina, 2009: 10).

Una de las críticas que se ha repetido por parte de varios analistas como Pachano es la carencia de autonomía que han demostrado los legisladores de Alianza País respecto al Poder Ejecutivo. El análisis de este autor es consistente con las cifras que presenta el Observatorio Legislativo en el apartado anterior, cuando se menciona que *“la legislación que se ha ido elaborando a la luz de la nueva constitución ha sido básicamente de iniciativa del ejecutivo, mientras la Asamblea [Nacional] ha cumplido el papel de instancia de tramitación con escasa capacidad de deliberación”*. (Pachano en Mantilla et al, 2012: 60-63) Esta sería una forma de consolidación del proceso político de Alianza País porque, de acuerdo con el criterio de Pachano, configura un poder centralizado en el presidente mientras que los assembleístas apoyan y promueven las leyes que disponga el poder ejecutivo.

En una línea similar se desarrolla el análisis de Pablo Ospina (2009) al tratar el tema de la centralización del manejo presupuestario y de políticas públicas. Su argumentación devela que entidades que dispusieron de cierto nivel de independencia y autonomía en el pasado, como gobiernos locales y universidades perderían esos elementos con la ‘revolución ciudadana’ (Ospina, 2010: 6). Luego expone que esencialmente el régimen establece controles de su administración para que los gastos, presupuestos y planes locales pasen primero por el filtro del Plan Nacional del Buen Vivir antes de llegar al Ministerio de Finanzas (Ospina, 2009: 12). La centralización del gasto, según estas ideas, pretende alcanzar un gasto público más racional pero con menos *“autonomía de facto de las instituciones formalmente ‘autónomas’”* (Ospina, 2009: 12); o en otras palabras un mejor uso de

los recursos con un mayor control a las entidades que Ospina estudia y categoriza como tradicionalmente autónomas en el pasado.

Otro asunto que ha llamado la atención dentro de las reformas de las instituciones del Estado guarda relación precisamente con el CPCCS¹⁴⁸. Revisando las instituciones de control y su funcionamiento de acuerdo a la Constitución de Montecristi, Simón Pachano (2012) resalta que la selección de autoridades y de varios otros cargos estatales importantes¹⁴⁹ dejó de estar a cargo de la Función Legislativa (Pachano en Mantilla et al, 2012: 66). Otra atribución que se restó a los legisladores, fue su capacidad de control y fiscalización; las facultades para seleccionar las autoridades y ejercer el control y tareas fiscalizadoras fueron transferidas según este autor al CPCCS. Pachano argumenta que al ser esta entidad dirigida por siete funcionarios designados por concurso de oposición y méritos “*al no tener el carácter representativo [se] rompe el principio que vincula esas facultades [fiscalización y control] con la expresión de la voluntad popular*” (Pachano en Mantilla et al, 2012: 67).

Los factores que han articulado las posibles respuestas mediáticas por parte del gobierno se han descrito en el presente capítulo. Los instrumentos para mantener una comunicación directa por parte del gobierno con la ciudadanía son variados. Se destaca el trabajo de la SECOM, de los medios públicos y el enfoque político en el tratamiento de temas como: medios de comunicación privada, pública y la libertad de expresión. La inauguración de medios públicos adscritos a una línea editorial manejada por el gobierno y productos mediáticos que se encaminan a resaltar los logros e imagen positiva de la gestión realizada.

La participación de los tres grupos mencionados (SECOM, Asamblea Nacional y SNGP) son una muestra del poder político que ha consolidado el partido de gobierno; bajo esta perspectiva elementos esbozados en este capítulo como: la revisión de sus propuestas antes y durante la gestión, la promoción de la imagen de

148 El proceso de rendición de cuentas establecido por el CPCCS se detalla en dos fases en las Tablas 3 y 4 del Anexo.

149 NB. Según Pachano “como Procurador, Fiscal General, los integrantes de la Corte de Justicia, integrantes de organismos electorales, entre otros...” (Pachano en Mantilla et al, 2012: 66)

Rafael Correa, el sistema de respuestas políticas como práctica recurrente del aparato gubernamental, revelan que la transparencia y rendición de cuentas son desplazadas por el uso de tácticas políticas y la búsqueda de refuerzo del poder.

CAPÍTULO III

EL MENSAJE POLÍTICO Y LA PROPAGANDA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO

A fin de interpretar integralmente la estrategia discursiva y política de Rafael Correa Delgado, se revisará en el presente capítulo: elementos de cómo se difunde el mensaje político, qué comunican los mensajes (la defensa del gobierno y el control en la información), y finalmente perspectivas sobre la transparencia y rendición de cuentas de instituciones no gubernamentales y sociales considerando a éstas como mecanismos de control social, participación y veeduría civil.

3.1. Estrategias para la difusión del mensaje

Este primer apartado vincula y diferencia propaganda política y marketing político respecto a la publicidad política. Luego de esta diferenciación se explora el manejo de la comunicación y asignación de publicidad del Estado ecuatoriano en el período de estudio, y en éste ámbito se vincula la publicidad oficial como premio o castigo para los medios de comunicación. Existen elementos de análisis del discurso y comparaciones respecto a la forma de administración de la comunicación Estatal de Ecuador con otros países latinoamericanos.

3.1.1. Propaganda política

Para abordar la cuestión de propaganda política es necesario distinguir entre la publicidad, el marketing político y la propaganda. La distinción servirá como marco referencial para comprender la estrategia empleada por el gobierno en su discurso político. Sustentado en lo que expone la investigación de Diego Carrera (2009), los tres conceptos anteriores *“engloban a los mecanismos, técnicas y herramientas que se usan para que un discurso político sea concebido, estructurado y difundido”* (Carrera, 2009: 17).

De lo expuesto por Carrera (2009, 18-20), la publicidad y el *marketing* son conceptos que se asocian con la comercialización de bienes y servicios. La

propaganda usualmente se percibe en la distinción entre el campo de la política para el término ‘propaganda’ y el campo de lo comercial para el término ‘publicidad’. Sin embargo al hablar de ‘publicidad política’ prácticamente no se diferencia “*ni en los procedimientos ni en los medios de que se vale ni en sus elaboradores*” (Caro en Carrera, 2009, 18) de la ‘publicidad comercial’.

La investigación citada anota que en el plano teórico son muy similares propaganda y publicidad política; sin embargo, se puede definir la propaganda como una acción de comunicación que busca la transmisión de ideas en el contexto de relaciones de poder (Carrera, 2009: 15-20). La comunicación política es una materia amplia que se observa como actividad comunicativa. El análisis de este autor toma spots de propaganda como canales para transmitir un mensaje, un discurso de la administración pública ecuatoriana (Carrera, 2009: 20). En resumen Carrera anota que la propaganda política y la publicidad comercial en un momento comparten estrategias fines y objetivos; con esta premisa se puede hablar de ‘*publicidad política*’ como un concepto aglutinante y sinónimo de propaganda definido como la “*actividad comunicativa de la cual un individuo o un grupo de individuos se sirven para difundir ideas y neutralizar las opuestas, todo ello con el fin último de alcanzar el poder o, en caso de poseerlo, de mantenerse en él*” (Huici en Carrera, 2009: 19).

Tomando de nuevo la investigación de Carrera encontramos que el marketing político toma al conjunto de actividades efectuadas en una campaña política para alcanzar un fin específico. Según este texto, la característica principal del marketing político es incorporar varias actividades derivadas de la investigación de mercado que configuran los lineamientos a partir de los cuales se determinan las producciones comunicacionales, plataformas políticas y otras variables del proceso político en general. Citando del mismo texto, Julio Juárez entiende al marketing político como las formas de mercadeo de asuntos relacionados a política, que pueden ser planes, ideas o candidatos; para él, este concepto tiene herramientas, estrategias y técnicas que se encaminan a dotar de eficacia a la publicidad política (Juárez en Carrera, 2009: 21).

Con estas consideraciones y tratando de poner en el contexto del gobierno ecuatoriano los términos descritos, a continuación se explora la realidad política del período 2007-2011. En su trabajo, Carrera observa un comportamiento propagandístico¹⁵⁰ más allá de los procesos electorales, es decir que se mantiene el marketing político más allá del triunfo electoral extralimitando la rendición de cuentas (aspecto informativo) de los informes de gestión, cadenas esporádicas o publicaciones puntuales. Según el investigador, el gobierno ecuatoriano ha mantenido un “*vértigo comunicacional*” de manera permanente en medios masivos, en cierta medida fundamentados en el enfoque de comunicación política de la SECOM (Carrera, 2009: 34).

Las exposiciones mediáticas¹⁵¹ del presidente, los enlaces ciudadanos, las cadenas nacionales, incluso la entrega de obras y las visitas del presidente resume Diego Carrera (2009: 36) de la siguiente manera:

[...] el discurso audiovisual del gobierno ecuatoriano y sus signos, [...] integra de manera frontal y permanente las herramientas de marketing político [...] a su propaganda, [...] un [...] marketing político que ha sido instrumento de construcción del discurso y de la imagen de un movimiento político, de un gobierno y de un gobernante, para lo cual las principales herramientas han sido el permanente proceso de difusión en medios masivos.

Lo anterior se comprueba observando con detenimiento las cifras de aparición mediática de las instituciones del Estado dependientes del poder ejecutivo y de la presidencia de la república concretamente, que se han referido en el capítulo 2. Este discurso y forma de comunicación política contiene como dice Carrera símbolos y características de diferenciación positiva o polarización entre el grupo político al mando del gobierno y quienes no pueden estar dentro del mismo. Espinosa (2011) describe en su investigación que en el discurso de posesión del segundo mandato, en agosto de 2009, Rafael Correa aludió a la ‘Revolución Ciudadana’ como:

150 NB. Para resumir la categoría de propaganda se consideran a las campañas políticas y proselitismo político como el núcleo de la propaganda política: “El mensaje es el corazón de la campaña ¿Cuál es el motivo por el cual se vota a favor de un candidato? La comunicación masiva y el contacto directo son complementarios [...donde el...] mensaje tiene siempre tres niveles de abstracción: Alfaseñal (palabras), Paraseñal (forma), Infraseñal (subliminal)” (Murphine, 1998: 12-14).

151 NB. Entiéndase por ‘mediáticas’ toda exposición pública en espacios: televisivos, radiales, impresos y en medios digitales variados (Facebook, Twitter, Youtube, páginas institucionales públicas, plataformas multimedia).

“una revolución de los ‘oprimidos’, de los marginados y silenciados por élites perversas [...] de quienes se han consagrado a hacer del pensamiento una trinchera de solidaridad que destierre el egoísmo, en definitiva, de quienes son el motor de la historia: los seres humanos, que jamás volverán a ser víctimas de la maquinaria neoliberal y del capitalismo salvaje” (Espinosa, 2011:48- 49).

Antes de pasar a analizar los mensajes, es importante resaltar una idea de Stubbs (en Carrera, 2009: 28) sobre cómo se debe analizar un relato o enunciado; este académico determina que cualquier relato por sus condiciones debe ponerse en contexto, y que es precisamente ese contexto lo que llena de significado al discurso, determinando así que sin el entorno y condiciones no podría haber existido y no tendría sus particularidades en un contexto distinto (Stubbs, en Carrera, 2009: 28). A continuación se sigue este criterio de Stubbs al definir el contexto dentro del cual se genera el discurso político de Rafael Correa Delgado en términos generales.

3.1.2. Política comunicacional pública ecuatoriana

Aunque ya se han esbozado los lineamientos técnicos y los medios por los cuales se transmite el enlace ciudadano, cadenas nacionales y publicidad oficial, este espacio se destina para el análisis y comprensión de la política comunicacional pública. El enfoque de la comunicación Estatal del país de ésta administración puede pensarse más como *márketing* que como comunicación institucional o periodística (Carrera, 2009: 33)

La SECOM¹⁵² ha sido administrada por los hermanos Vinicio (2007-2009) y Fernando Alvarado Espinel (2009-2014). Esta institución ha sufrido cambios y transformaciones a lo largo de los períodos de gobierno de Rafael Correa, y actualmente es una institución con autonomía “*administrativa, financiera y patrimonio propio*” que coordina sus acciones directamente con la presidencia (El Universo, 2013: 1). De acuerdo con algunos autores, José Adolfo Ibinarriaga fue parte de las campañas presidenciales de Alianza País y quien materializó junto con Vinicio

152 NB. Como dato relevante, la Subsecretaría de Imagen (encargada de la imagen gubernamental) fue trasladada en 2014 a la Secretaría de Administración Pública a cargo de Vinicio Alvarado, esta dependencia pertenecía a la SECOM a cargo de Fernando Alvarado (El Telégrafo, 2014: 1).

Alvarado y el equipo de comunicación, la campaña política del Presidente Correa (La Jornada, 2010; El Telégrafo, 2014).

La política comunicacional del gobierno en 2011 por ejemplo ha sido estimada por la Corporación Participación Ciudadana (PC) como un “*bombardeo mediático que realiza el gobierno a los ciudadanos*”. Apoyado en los datos de la organización mencionada Fundamedios pronunció que el Gobierno Nacional emplea la información con fines políticos y no informativos; además, si se mantuviesen estas prácticas para el 2012, habría una inequidad del escenario político para aquellos sujetos que participasen en el proceso electoral de 2013 (El Comercio, 2012: 1).

El discurso del gobierno ecuatoriano es formulado como una campaña política permanente (Carrera, 2009: 26). El fundamento de varios autores que coinciden con Muñoz para concluir que el gobierno ecuatoriano manifiesta una política comunicacional de permanente concurso político, es la exposición mediática del Presidente ecuatoriano en radio y televisión a través de los enlaces ciudadanos. (Muñoz, 2010; de la Torre en Cuvi et al, 2013; Morales, 2009; Montero, 2013).

[...] se entiende que los enlaces ciudadanos responderían estratégicamente a una innovadora forma de comunicación gubernamental para llegar a todos los mandantes y a la vez, responde a un plan político-comunicacional establecido previamente por los miembros internos del movimiento político y colaboradores íntimos del gabinete oficial que conforman el área comunicativa dentro de la presidencia y el plan político general de gobierno (Montero, 2013: 27).

En referencia a los enlaces ciudadanos y su función, Carlos de la Torre los describe como un show televisivo y radial que permite crear redes de apoyo¹⁵³ que permiten un contacto directo tanto con autoridades locales como con la población residente que acude a los programas culturales organizados para homenajear al gobierno. Luego, hace hincapié en la forma en que fue recibido Rafael Correa en uno de los Enlaces Ciudadanos, describe que fue recibido por las mujeres, antes que

153 “Los enlaces son un hecho político y comunicacional significativo: al estar la ciudadanía informada, no come cuento, lo cual contribuye a atender y fortalecer la credibilidad del Gobierno al crear nuevos y más directos vínculos entre autoridades y sus mandantes” (Rincón en Montero, 2013:32)

como un político, como una estrella de rock. Para entender esta connotación de show mediático, Montero explica que *“el enlace constituiría un performance comunicativo, con características de un noticiario, documental y debate serio; y por otro lado, con ciertos matices de entretenimiento y espectacularización que lo convierten en una especie de show mediático.”* (Montero, 2013: 37). Entonces, las visitas de los gabinetes itinerantes, los actos culturales y las intervenciones cada sábado desde localidades diferentes ayudan a renovar su lazo carismático con la población (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 43). Tanto los gabinetes itinerantes como los enlaces ciudadanos y concejos comunales reflejan en Ecuador y Colombia varios temas que se enmarcan en estrategias populistas como: *“el liderazgo carismático, el “mesías redentor”, el lenguaje, lo religioso, los símbolos y la alusión a los enemigos”* (Muñoz, 2010: 156). Los enlaces ciudadanos y gabinetes itinerantes son junto a las cadenas nacionales los espacios con mayor difusión pública de la estrategia comunicativa del gobierno estudiado.

Janeth Muñoz (2010: 156) describe como un medio fundamental al uso de los espacios en televisión tanto de Rafael Correa como de Álvaro Uribe. Explica que se puede visualizar en los medios televisados la forma en que se desarrollan los gabinetes itinerantes en Ecuador. Esto en criterio de esta autora facilita la creación de lazos directos de representación entre Rafael Correa y sus seguidores. En este aspecto Carlos de la Torre cita a Lawson (2002):

“La televisión tendría un papel muy importante en las elecciones en contextos en que la gente común se encuentre expuesta de manera significativa, a su influencia, dependa altamente de la televisión para su información política, este medio tenga alta credibilidad y la población tenga bajos niveles educativos y poco acceso a medios alternativos de información” (Lawson en De la Torre: 2008:36).

El Gobierno ha utilizado a la comunicación para la adhesión de nuevos miembros, difusión de información, inclusive como herramienta de adoctrinamiento; de hecho la presencia del gobierno nacional en medios de comunicación masivos se ha reforzado, y la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión ha sido sostenida (Carrera, 2009: 36). Considerando que las

cifras aproximadas de PC¹⁵⁴ son las que más podrían aproximarse a valores reales de gasto en publicidad hasta el momento, la Presidencia se destaca como la institución del Estado que más gasto en publicidad oficial ha tenido en el período analizado (PC: 2012; PC: 2011).

En una línea muy similar a la de Carrera, Fundamedios realizó un análisis¹⁵⁵ en 2012 de la situación de los medios de comunicación públicos, la publicidad oficial y la propaganda del gobierno. En el análisis se recalca entre otros aspectos una concentración de medios de comunicación masivos en ciertas instituciones que además agrupan recursos políticos, financieros, legales y coercitivos (Fundamedios, 2012: 1). Otro estudio, resume la gestión comunicacional de Rafael Correa como una construcción mediática del poder que está acompañada por fuerzas políticas nuevas y hegemónicas¹⁵⁶ (Dinatale y Gallo 2010: 68). Finalmente, en el reporte de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2009: 6-26) sobre las elecciones generales de 2009, establece que la aparición reiterativa en medios del candidato-presidente Rafael Correa durante la campaña electoral no favoreció la equidad con otros concursantes al cargo. En relación a medios públicos y enlaces sabatinos reconoció que los medios públicos han cubierto de manera extensa las actividades realizadas por la función ejecutiva por medio de la Cadena Nacional obligatoria y el informe a la nación (Enlace Ciudadano); los programas antedichos son privilegios del presidente y del gabinete ministerial para informar a la ciudadanía de su agenda, las organizaciones e instituciones de oposición han protestado frente a estos programas dado que consideran que los espacios se han dispuesto para proselitismo electoral¹⁵⁷ (Misión de Observación Electoral Unión Europea, 2009: 6-26).

154 Supra. Refiérase a la sección 2.2.2. de la presente investigación.

155 El análisis de Fundamedios tomó como referencia el libro del lingüista Noam Chomsky: Los guardianes de la libertad.

Y se encuentra citado en tres páginas web que corresponden a un solo análisis consolidado en tres partes denominado: ¿Cómo se filtran las noticias que recibimos? Una aplicación de las ideas de Noam Chomsky para entender el cerco informativo de la Revolución Ciudadana (Fundamedios, 2012).

156 NB. En cuanto a las fuerzas políticas hegemónicas involucradas ver las investigaciones de, Morales (2009), Orlando (2011) y Espinosa (2011); en su descripción teórica del análisis del discurso se entiende el concepto de hegemonía discursiva a detalle.

157 Informe Final sobre las Elecciones Presidenciales y para la Asamblea Nacional del 26 de abril de 2009, Misión de Observación Electoral Unión Europea, junio de 2009 (Misión de Observación Electoral Unión Europea, 2009).

3.1.3. Publicidad oficial como premio o castigo

En un ejercicio de objetividad en la guerra entre los medios de comunicación y el gobierno ecuatoriano, el estudio de Konrad Adenauer tomó lo investigado por la organización Freedom House quienes determinaron que gran parte de las publicaciones de los medios de comunicación en Ecuador está condicionado por los medios de financiamiento y las corrientes políticas de los anunciantes de éstos. (Dinatale y Gallo 2010: 88). Esto, según este estudio, es lo que le permite al presidente del Ecuador hacer las críticas sobre la falta de integridad y la parcialización que tiene la información publicada por los medios privados. La conclusión del informe de Freedom House, corrobora la perspectiva de que los medios públicos bordean lo que se podría denominar propaganda política (Dinatale y Gallo 2010: 87-89).

El análisis de Fundamedios (2012) refiere a una propaganda sistemática que influencia en el ecosistema mediático y cuestiona la concentración de medios¹⁵⁸; su exploración del asunto revela que el Estado autoalimenta a los medios públicos con la publicidad oficial, la cual se la niega a medios privados. Luego, explica que el gobierno tiene un cariz propagandístico donde los fondos públicos se emplean con la finalidad de crear un sistema de medios influyentes que permitan 'fabricar verdades'; bajo la deducción de que el sistema responde a intereses del gobierno, las noticias presentadas por los mismos estarán parcializadas, opacando la crítica y enfatizaría los logros y lo positivo del gobierno (Fundamedios, 2012: 1).

Lo anterior tiene una relación directa con lo que el informe luego determina como 'los intereses especiales de los patrones'; haciendo alusión de nuevo a la terminología empleada por Chomsky. Las decisiones de los patrones, los anunciantes como fuentes de financiamiento, se vuelven 'organizaciones normativas de referencia', los medios de comunicación para ser negocios exitosos deben

158 NB. Cabe aclarar que en su análisis Fundamedios se refiere precisamente a los medios públicos, lo revisado en el capítulo anterior como el conglomerado multiplataforma que administra la SECOM, y a las cadenas nacionales.

acoplarse a lo que éstas exijan y demanden (Fundamedios, 2012: 1). Según Fundamedios, las exigencias y demandas citadas son primordialmente la línea editorial de noticieros y la filiación al pensamiento gubernamental. La afectación al bienestar de los medios de comunicación puede observarse en decisiones que toma el Estado para limitar los espacios en medios de comunicación calificados como no aptos para el pautaje de publicidad oficial. (ABC, 2012: 1; Clarín, 2012: 1). En lo analizado por Chomsky se explica que en un sistema capitalista, o sistema de mercado, hay una fuerte tendencia de que este tipo de consideraciones tengan una profunda repercusión política. (Chomsky en Fundamedios, 2012: 1). Además, un problema clave de la comunicación y el periodismo en el sistema capitalista es que: *“los bajos salarios que pagan las empresas periodísticas, por un lado, y por otra parte, el aprovechamiento de los gobiernos para presionar y mantener cohesionada a determinada prensa en su beneficio”* (Dinatale y Gallo 2010: 82).

En otras palabras, el estudio (Fundamedios, 2012) establece que la decisión del gobierno de no pautar en medios privados se vería como una decisión política, que permite que algunos medios subsistan y otros desaparezcan. El gasto destinado a la publicidad, de acuerdo con lo que expone Fundamedios influye no únicamente en publicaciones y la asfixia a la crítica sino también en una concentración de la riqueza en minúsculos grupos afines entre sí y funcionales al poder (Fundamedios, 2012: 1). El criterio expuesto se ve reforzado por las conclusiones de Dinatale y Gallo (2010) sobre el pautaje y la publicidad oficial de gobiernos latinoamericanos. La publicidad oficial es utilizada por funcionarios públicos como la zanahoria o el garrote que recompensa al periodismo que tenga coberturas favorables al gobierno y castiga a quienes publiquen críticas a la gestión pública (Dinatale y Gallo 2010: 87). La concesión de publicidad oficial a medios de comunicación es un tema que se asigna de manera inequitativa no únicamente en Ecuador sino en varios países de Latinoamérica, de acuerdo al informe de Konrad Adenauer (Dinatale y Gallo, 2010).

El Estado ecuatoriano entre los años 2007-2012 debe ser entendido como uno de los proveedores más importantes de los medios de comunicación (De la Torre en Cuvi et al, 2013). Porque éste se promociona en todos los medios, y por lo

tanto es una fuente de inversión publicitaria enorme. Entonces el Estado dispone, implícitamente, la agenda con condiciones para continuar pautando o en medios que le sean fieles, es decir a-críticos (Fundamedios, 2012: 1). El argumento de Fundamedios resume este apartado

3.2. Defensa del gobierno y control de la información

El siguiente apartado se dedica al análisis del discurso del gobierno ecuatoriano. A través de una compilación de ejemplos y características de la comunicación del gobierno nacional se examina lo fundamental del slogan y *spots* de Alianza País como antesala a la explicación del sistema de marketing político de la '*Revolución Ciudadana*', lo cual será analizado a profundidad en este subcapítulo. Otro tema que merece un espacio por su impacto y consecuencias en la presente investigación es la deslegitimación del discurso de la oposición. Se pretende determinar la intención del mensaje político en la comunicación de Rafael Correa

3.2.1. Parcialización de la información

Como elementos importantes a tomar en consideración para hacer un análisis del discurso¹⁵⁹, Esperanza Morales (2009: 5) toma en cuenta las diferentes construcciones discursivas¹⁶⁰ las cuales las define como: “[...] *prácticas discursivas utilizadas para construir una determinada visión ideológica y conseguir así la adhesión del ciudadano al proyecto político propio*”. Esta autora sintetiza en su investigación las macro-estrategias discursivas¹⁶¹ de Correa en dos categorías: “*En primer lugar las estrategias generales de esquemas interpretativos de la experiencia que pueden construirse y re-contextualizarse con fines político-persuasivos; y en segundo lugar, la construcción simbólica de la*

159 El discurso es en sí mismo un campo transdisciplinario (Morales, 2009: 7). Esta sección se fundamenta principalmente en los análisis del discurso realizados por Caroline Ávila Nieto (2012), Esperanza Morales (2009) y Diego Carrera (2009).

160 “las diferentes construcciones discursivas, cuya finalidad comunicativa no es solamente de tipo ilocutivo (la transmisión de una intención política concreta), sino sobre todo perlocutivo [...]” (Morales, 2009: 5)

161 Esperanza Morales (2009: 22) identifica tres macro estrategias exactamente: “a) mostrar que su ideología política es la de un socialista moderado, que tiene como objetivo prioritario mejorar aspectos concretos de las clases populares ecuatorianas (excluidas del neoliberalismo radical); b) presentarse como un presidente cercano a las clases populares, que actúa con valores éticos; y c) deslegitimar a sus oponentes políticos y a los grupos sociales que en ambos casos se oponen a sus reformas urgentes.”

ideología (legitimación, disimulación, etc.)” (Morales, 2009: 6). Morales explora el uso de *ejemplos argumentativos*¹⁶² en el discurso de Rafael Correa. El presente apartado revisará algunas ideas contenidas en los discursos de Rafael Correa y su gobierno, con la finalidad de entender lo que se ha expuesto sobre el carácter persuasivo¹⁶³, opuesto al informativo o descriptivo (Carrera, 2009: 37).

Desde una perspectiva de ciencia política, Carrera (2009) en cambio analiza que el discurso del Presidente ecuatoriano se compone de herramientas de marketing político. Estas herramientas han sido según el autor el instrumento base para la construcción de: el discurso, la imagen del movimiento político, la imagen del gobierno y la de Rafael Correa; Carrera categóricamente señala que para lo anterior la herramienta esencial ha sido la permanente transmisión en medios masivos. Luego, explica que la intención del discurso es mucho más que convencer a la audiencia, lo que pretende más bien es posicionar una imagen, generar recordación y familiaridad con la comunidad (Carrera, 2009: 36-38).

A criterio de Diego Carrera, todo lo anterior ha instituido una campaña permanente que se ha mantenido vigente desde antes de la elección presidencial de Rafael Correa hasta la fecha de publicación de su investigación (Carrera, 2009: 37-38). El razonamiento del autor es que a diferencia de gobiernos anteriores que publicitaban las obras que inauguraban, comunicaban en cadenas nacionales y destacaban los logros de sus gobiernos, distingue que la campaña político-electoral de Correa tiene elementos distintivos como la frecuencia de transmisión de mensajes, su calidad y el enfoque hacia lo mercantil antes que hacia lo informativo (Carrera, 2009: 38). Sobre la intención del mensaje de los enlaces ciudadanos, Montero (2013) habla de la aplicación de objetivos de carácter ideológico por parte de Rafael Correa (conductor del programa), donde se intenta provocar *“descargas emocionales con atribuciones carismáticas que hacen del programa, parte de un performance*

162 La autora cita a Perelman quien aclara que “la finalidad de la argumentación no es, como en la demostración, probar la verdad de una conclusión a partir de unas premisas, sino transferir sobre las conclusiones la adhesión acordada en las premisas.” (Perelman en Morales, 2009: 13).

163 “[El discurso del gobierno de Correa...] ha apelado a la seducción, que puede ser analizada desde la persuasión pasando por la sugestión hasta el engaño; el gobierno ha seducido mediante su mensajes desde su etapa previa como movimiento político” (Carrera, 2009: 37).

comunicativo para la televisión, con un cariz espectacular y sensacionalista” (Montero, 2013: 41).

La parcialización del mensaje emitido por el gobierno se fundamenta según los autores en una mitología¹⁶⁴ construida en base a elementos y significantes históricos (Carrera, 2009; Machado en Cuví et al, 2013; Ávila, 2012). Ejemplo de este argumento es en la descripción de Caroline Ávila (2012: 142-143) *“El mito utilizado como herramienta discursiva [...] se incorpora dentro de las herramientas audiovisuales utilizadas en la comunicación persuasiva moderna”*. Esta idea es recurrente en las observaciones de Carrera (2009) para quien el discurso maneja niveles de estructuración: *“[...] frases, textos y palabras (Patria, Tierra Sagrada, Revolución entre otros) que se suman a las imágenes y elementos simbólicos (bandera ecuatoriana, geografía nacional, imagen del Presidente [...] entre otros) que contribuyen a conformar la imagen gobierno o la imagen presidente” (Carrera 2009: 35).*

Morales analiza como Rafael Correa emplea en algunos enlaces ciudadanos el término ‘revolución’ y establece que *“el desplazamiento metafórico del significado del término revolución implica una re-contextualización ideológica distinta a la esperada dado el contexto político regional [...] se refiere a problemas más cotidianos, como el de la reforma educativa y la laboral” (Morales, 2009: 11)*. En cuanto a este término, Ávila expresa que su significado se asocia con lucha al decir que *“La propuesta comunicacional de Correa asoció permanentemente el término revolución con lucha [...] por eso] en sus discursos refiere permanentemente el ‘hasta la victoria siempre’, la lucha por los ideales [...]” (Ávila, 2012: 146)*. En este contexto Decio Machado formula una idea que resume la información y el mensaje arbitrario diciendo: *“El poder en general, articula diversas formas diferentes para emerger y legitimarse, utilizando fórmulas más o menos explícitas, lo que abre un abanico que va desde la manipulación psicológica hasta la violencia física” (Machado en Cuví et al, 2013: 93)*

3.2.2. Lo fundamental del slogan y spots del gobierno

164 Como cualidad importante del mito político, más que su contenido, se destaca la forma dramática en que se la trasmite; se refleja en el uso recurrente del mito dentro de la retórica política. “Los discursos y mensajes dirigidos a una sociedad en particular vienen cargados de emotividad y eferescencia” (Ávila, 2012: 142)

Este apartado permitirá al lector entender las frases y mensajes alrededor de los cuales gira el mensaje político del gobierno de Rafael Correa. Se revisará además los mensajes audiovisuales basados en la investigación de Carrera (2012); y también se explorará en el lenguaje y mensajes empleados en varios ejemplos de enlaces sabatinos, fundamentados en otros autores que elaboran este tópico.

Tomando una conceptualización de los elementos constitutivos de algunos ‘spots’ del gobierno de Correa, Carrera divide en dos categorías a las producciones televisivas de la publicidad oficial.

***Spots conceptuales:** son [...aquellos] spots que por su contenido permiten definir ejes principales del discurso; nos referimos a aquellas piezas que no detallan un mensaje sobre temas puntuales o coyunturales sino que son piezas conceptuales y que definen de mejor manera las líneas discursivas; Ejemplo: Spot Palabra Cambio¹⁶⁵*

***Spots coyunturales:** son [...aquellos] spots que se desarrollaron para abordar un tema puntual en un espacio de tiempo específico (Carrera, 2009: 24).*

Morales ahonda en extractos de enlaces ciudadanos, donde encuentra procedimientos discursivos y argumentos que acompañan y refuerzan la fuerza ilocutiva las aseveraciones de Rafael Correa. La autora describe algunas características. Primero, subraya “*estructuras negativas enfáticas*” cuando el discurso se refiere a la oposición al modelo neoliberal: “*nunca más... nunca más agroquímicos con patentes [...] que ninguna empresa pueda declarar utilidades [...]*”. Segundo, destaca un elemento muy importante que se relaciona con la ‘tecnocracia’ (valorado en el perfil del servidor público), esta característica es establecer argumentos basados en pruebas externas al discurso, donde el mandatario especifica “*cantidades numéricas exactas para corroborar la veracidad de sus logros: [el salario mínimo de 320 dólares] es el umbral para que una familia pueda cubrir sus necesidades básicas*” (Correa R. en Morales, 2009: 13-14). Por último apunta a la argumentación basada en valores¹⁶⁶, donde Correa tomaría los principios de izquierda. La autora ejemplifica citando las palabras del

165 NB. La descripción de Diego Carrera de esta spot se encuentra en el Anexo el Texto 6: Spot publicitario del Gobierno ecuatoriano. Se lo ha tomado como referencia para entender el desarrollo de un spot conceptual que toma características descritas en la presente investigación.

166 Al respecto el análisis audiovisual de Carrera anota que: “Otros valores y virtudes nacionales son mencionados hacia el final del producto, tanto relacionados con el País como con la gente: “Ecuador tierra fecunda, Patria Sagrada (referencia a otra canción arraigada en la comunidad), de gente buena, de manos limpias, rostros sinceros, corazones honestos. Sol de estirpe valiente, de alma sonriente, multicolor, indivisible, solidaria, libre. Ecuador un País de Paz...” (Carrera, 2009: 43).

presidente ecuatoriano, donde se critica el neoliberalismo y defiende la justicia social como método de salida de la pobreza: “*Nosotros no creemos en los derechos de propiedad neoliberales, de apropiarse hasta del conocimiento*’ [...] *‘aquí se necesita pasar de esa mentalidad explotadora a una de justicia’*” (Correa en Morales, 2009: 15)

La investigación de Diego Carrera identifica elementos comunes de los spots del gobierno de Correa. Revisando éstos elementos se encuentran en las locuciones en varios spots: “*un sello del discurso gobiernista: la voz oficial, en off, que en spots promocionales cierra el producto*” (Carrera, 2009: 42), La voz en off es la característica que narra y acompaña a las imágenes de los spots coyunturales del gobierno de Rafael Correa. Otro elemento destacado que tienen los spots en común es una imagen que Carrera la describe así: “*la bandera utilizada*¹⁶⁷ [...] *en la cual aparece la frase ‘La Patria ya es de todos’*”. Inmediatamente de esta descripción Carrera expone: “*aquí se presenta otro acto locutivo que es la canción que acompaña este cierre de spot, que es una canción creada para el efecto y mantienen un sonido típicamente andino, con charangos rasgados que acompañan hasta la imagen final*” (Carrera, 2009: 44).

Carlos de la Torre expresa que los enlaces ciudadanos son programas que van más allá de informar sobre las actividades del gobierno, supervisar o inaugurar obras. En esta línea, describe el acto como un acto que recurre al patriotismo empleando el slogan del gobierno “*¡la patria ya es de todos!*”, frase que se acompaña con la canción ‘Patria’, o el Himno a la Patria. Para este autor, estos elementos audiovisuales unifican o dan continuidad a los lemas de campaña, las consignas y el discurso en la candidatura de Rafael Correa; campaña que en palabras del autor apeló al nacionalismo, haciendo aparecer “*a Correa como la encarnación del nacionalismo: ‘pasión por la patria’ y ‘la patria vuelve’*”. (De la Torre en Cuvi et al, 2013: 43).

Revisando el componente de nacionalismo en la publicidad del gobierno, existen conceptos que se han seleccionado para afianzar una imagen de similaridad

167 “[bandera] en tres franjas que van de mayor a menor en tamaño [amarillo, azul y rojo], siendo preponderante la franja amarilla”. (Carrera, 2009: 44). NB. Por razones de espacio, descripciones detalladas como la citada, no podrán apoyar esta investigación pero se recomienda al lector acudir a las fuentes citadas como la investigación de Diego Carrera para entender a detalle con ejemplos concretos, los elementos constitutivos del discurso audiovisual de Alianza País y Rafael Correa.

compartida entre el Presidente Correa con la figura de Eloy Alfaro, en una comparación de la investigación de Caroline Ávila (2012). Su literatura detalla: “Revolución, cambio, transporte, educación, justicia, enemigos, lucha, libre, militar, son términos fácilmente acogidos en los discursos [de Rafael Correa] que refieren a Eloy Alfaro y que le designan como el símbolo de la revolución para la sociedad ecuatoriana” (Ávila, 2012: 144). Según la investigación¹⁶⁸ de la autora, en la comunicación gubernamental de Rafael Correa aprovecha y “construye sobre Eloy Alfaro un conjunto de valores que dan forma a su discurso estratégico de Revolución Ciudadana” (Ávila, 2012: 144).

El último criterio citado, coincide con el análisis de los principios del decálogo de Goebbels que se circunscriben en el campo de la propaganda política, presentes según Carrera (2009: 34-39) en la estrategia comunicacional del gobierno. El autor advierte que el *principio de orquestación* y de *la transfusión* son lineamientos que le permiten al gestor de la estrategia posicionar

términos, frases y conceptos puntuales en la publicidad oficial, ligados al principio de orquestación (Revolución Ciudadana, [el slogan...]) y la puesta en escena pública de ideas y conceptos ligados a una mitología nacional o sustratos arraigados en el imaginario de la gente; así en el eje del principio de orquestación, la idea del retorno y apropiación de todos en relación con el concepto Patria o el uso de canciones que, si bien no son himnos oficiales del Ecuador en algunos casos, evocan raíces comunes y patrióticas, ejemplo: Patria Tierra Sagrada, elementos o símbolos que refuerzan y dan una imagen definida a la campaña política de gobierno (Carrera, 2009: 39).

Las frases identificadas por Carrera como el slogan del gobierno de Rafael Correa son “La Patria Ya es de Todos” y “La revolución Ciudadana está en Marcha”, tal como lo describe en las citas a continuación:

‘¡La Patria ya es de todos!’ [Presenta] un Ecuador diverso [...] en proceso de cambio y ávido de nuevos días; esa frase rescata la figura de la Patria y se la devuelve a la gente, permite que el público opte por esa apropiación [...] ese slogan, repetido continuamente en las spots ha saltado de la pantalla a varios elementos comunicacionales: está en vallas, afiches, piezas de audio, pines que los funcionarios de Gobierno usan en sus solapas, vehículos, etc., es una marca registrada y engloba la ideología del nacionalismo en sus letras: la Patria existe y el Gobierno la ha recuperado para el pueblo (Carrera, 2009: 59).

168 La cual gira en torno al análisis del discurso de Rafael Correa en la “conmemoración del asesinato, arrastre y quema de los restos de Eloy Alfaro, en un hecho que la historia ecuatoriana recuerda como la Hoguera Bárbara. El discurso constituyó la oportunidad de resumir un proyecto de gobierno convertido en estrategia de comunicación política que considero exitoso porque permite, gracias al uso de un mito, mantener una línea continua de comunicación con un solo eje transversal: el de la Revolución que la construcción revolución ciudadana es sinónima de cambio.” (Ávila, 2012: 140)

¡La Revolución Ciudadana está en marcha! Esta frase apoya a la anterior, si por un lado la Patria ya nos pertenece a todos por otro es una tarea conjunta el cambiarla y hacerla mejor, [...] se convierte en una Revolución Ciudadana, es decir en una revolución que al igual que la Patria ya es de todos y está en ejecución, está en marcha y es tarea compartida del Gobierno y del pueblo su consolidación (Carrera, 2009: 60).

A manera de resumen Carrera describe el mensaje propagandístico contenido en el discurso del gobierno como un conjunto de “*Varios términos, signos, actos locutivos e imágenes [...] vinculados con símbolos¹⁶⁹ y términos que son [...] parte de la memoria histórica nacional y del sustrato que construye [...la] Patria o País, no solo del Ecuador sino de cualquier país [...]*” (Carrera, 2009: 56).

3.2.3 Marketing Político de la ‘Revolución Ciudadana’

Una vez diferenciado el concepto de *marketing* (como el arte de persuadir al cliente para que compre bienes o servicios) y propaganda (como herramienta para que electores adhieran a ideas o planteamientos políticos), veremos algunos autores que describen los elementos de mercadeo¹⁷⁰ o de posicionamiento de un producto, dentro del mensaje en los spots televisivos y radiales de las cadenas nacionales, y otros componentes de la comunicación del gobierno. Tal como lo describe la investigación de Carrera (2009: 65) “*es tan importante lo que se muestra como la forma en que se lo hace*” (Slogan, spots, mensajes puntuales de cadenas y enlaces).

Según el análisis de Héctor Ygonet (La Jornada: 2010, 1), Correa ha empleado como estrategia electoral la construcción de un *branding*¹⁷¹. Con este

169 “[...] himnos marciales tradicionales, la bandera, los colores de la bandera, términos como Patria, soberanía, País, etc. De manera sostenida en el tiempo, con una frecuencia intensa y con una línea propagandística rígida, [...]” (Carrera, 2009: 56).

170 El *marketing* político o carácter propagandístico de los signos y significados se ven expresados en recursos simbólicos tal como lo apunta Montero en su disertación: “Los recursos simbólicos hacen referencia a una forma de comunicación donde los códigos y signos producidos por el Gobierno sirven para reconocer y representarse en la sociedad como una identidad que le da sentido, y para esto ha hecho uso de imágenes, videos, afiches, slogans, colores, música y canciones de autores que son tomados como ejemplos de la lucha social en el mundo y que identifican la revolución de Alianza País” (Montero, 2013: 31).

171 H. Ygonet define el *Branding* como: “un anglicismo empleado en mercadotecnia que hace referencia al proceso de hacer y construir una marca (en inglés, brand equity) mediante la administración estratégica del conjunto total de activos vinculados en forma directa o indirecta al nombre y/o símbolo (icono) que identifican a la marca influyendo en el valor de la marca, tanto para el cliente como para la empresa propietaria de la marca. Está conformado por cinco elementos:

concepto coincide Fundamedios en su análisis considerando que tanto partidos como líderes políticos “*pueden ser etiquetados como ‘marcas’ que quieren convencer a un cliente llamado ‘votante’.*” Desde la perspectiva de Ygonet y el estudio citado de Fundamedios sobre los usos del discurso de Rafael Correa, ambos consideran que el uso estratégico de ese enfoque de mercadotecnia permitió a Rafael Correa y Alianza país llegar al poder (La Jornada, 2010; Fundamedios, 2012). Esta imagen del gobierno y del presidente se materializan en la idea de que sea el discurso, el poder y la política son mercadeables que pueden venderse como un producto o una marca con características propias que seducen al público, buscan ser ‘comprados’, y la forma de venderlos es a través de medios masivos, propaganda y sondeos políticos (Carrera, 2009: 35).

Este sistema de marketing político es denominado por Fundamedios “*el mercado revolucionario de las ideas*”, y detalla “*el oficialismo ha montado un sistema de propaganda [...] afín a las industrias culturales neoliberales*”; la organización anota que una vez que triunfó electoralmente Correa “[... *ha*] *montando un enorme aparato de propaganda que busca seducir e impactar la conciencia de los ecuatorianos*”. (Fundamedios, 2012: 1). Caroline Ávila (2012: 148) dice que el posicionamiento de los significantes citados¹⁷² y su implementación se logra “*a través de diversas herramientas de propaganda publicitaria, en la retórica discursiva, en la gráfica, en canciones, jingles o videos*”. El contenido que apela a los sentimientos de lo ancestral y emotivo está presente en el núcleo de la comunicación del gobierno (Ávila, 2012). Estos sentimientos se despiertan según Carrera (2009: 57) por la difusión de signos patriótico–nacionalistas, arraigados tradicionalmente en el imaginario nacional.

“Las spots conceptuales [...] demuestran] de mejor manera [...] el] marco ancestral – emotivo, usando canciones (himnos) [...] la noción de País o de Patria como la razón de ser del gobierno [...] su recuperación y defensa; es un Gobierno que se presenta como profundamente ecuatoriano, amante de la tierra y sus valores: soberanía, altivez y orgullo [...]” (Carrera, 2009: 57).

Naming: creación de un nombre, Identidad Corporativa, Posicionamiento, Lealtad de marca, desarrollo de marcas y Arquitectura de una marca.” (La Jornada, 2010: 1).

172 “Revolución, cambio, transporte, educación, justicia, enemigos, lucha, libre, militar” (Ávila, 2012: 144).

La oferta de cambio, describe el autor, es una propuesta de Alianza País ligada al rescate de la Patria, compuesta por elementos esperanzadores de un posible país mejor. Como cualidades del gobierno y como complemento a los spots conceptuales de Carrera (2009) antes descritos el mismo autor menciona una “*tabla general de nacionalismo, patriotismo y entrega por la Patria*” que se complementa con los logros alcanzados, las tareas cumplidas y realizadas, la exaltación del éxito alcanzado “*se muestran obras y servicios desarrollados a lo largo del país: obras civiles de envergadura (puentes, túneles, carreteras)*” (Carrera, 2009: 58).

Estos espacios publicitarios desde la óptica del mercadeo político se orientan, según el texto citado, a despertar las emociones de los espectadores con una ambientación musical elaborada tanto en sus melodías como en sus letras en torno a raíces de lo nacional; el inicio y final de *spots* publicitarios del gobierno tienen marcados elementos que el autor denomina como ‘*institucionales*’ (Carrera, 2009: 58). Adicionalmente, la investigación del autor destaca que las creencias, ideas, promesas y argumentos están representadas en los elementos simbólicos descritos en párrafos anteriores, y los presenta el gobierno como un producto comercial. En resumen entonces: “*el discurso audiovisual, y por lógica el discurso macro del gobierno, son presentados como un producto comercial más que está ligado y responde a una marca construida y vigente que respalda su comercialización: Rafael Correa*” (Carrera, 2009: 65).

Se visualiza la imagen del Presidente ecuatoriano como una marca general, esa imagen de Rafael Correa que tiene un posicionamiento en el mercado sirve como pilar para que otros productos (como planes de gobierno) o sub-marcas o inclusive personajes (Ministros, candidatos de Movimiento País o similares) se amparen en ella, que se promocionen, crezcan bajo su influencia e importancia mediática y publicitaria (Carrera, 2009: 67). Se anota que el discurso macro del gobierno, apoyado en esta marca sustancial que es la imagen del Presidente en funciones, “[...] *ha copado su espacio en el nicho del mercado político nacional, para vender los diversos productos que a su alrededor giran: plan de gobierno, obras y servicios, gestión internacional [...]*”. Además, refiriéndose a teoría de mercadeo y publicidad, el texto explica que como cualquier otra marca o producto este producto comunicativo

apunta a dos objetivos imprescindibles: el posicionamiento y la recordación (tácticas), apuntando a conseguir la lealtad hacia la marca (la estrategia) (Carrera, 2009: 66).

Los *métodos de mercadeo directo* son, según los datos de Carrera son los eventos como los gabinetes itinerantes, cadenas sabatinas con público o el uso de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) e Internet. Así mismo, el argumento de Carrera anota como el gobierno actualiza la información, imágenes y contenidos de los portales web del sector público vinculado al poder ejecutivo (Ministerios, empresas Públicas, entre otros), y resalta la unificación y coherencia de la línea gráfica de los portales. Como síntesis de este asunto sostiene que la estrategia de mercadeo es amplia, sostenida en el tiempo y que genera alto impacto en la audiencia a la cual se dirige (segmento de la sociedad facultada de voto). Lo anterior, concluye este autor, ha provocado que la vinculación con los electores y la lealtad a la marca ‘Rafael Correa’¹⁷³ deban alimentarse de manera cotidiana (Carrera, 2009: 69).

3.2.4. Deslegitimación del discurso de la oposición

Como se ha esbozado en los apartados anteriores, una parte de la estrategia política contenida en el mensaje del gobierno de Rafael Correa es la deslegitimación del discurso de sus opositores, concepto elaborado por varios de los autores mencionados (Carrera, 2009: 60-61; Morales, 2009: 18-21; de la Torre en Cuvi et al, 2013: 40-52). Esta táctica no es exclusiva del partido al mando del Ecuador y su equipo de comunicación, es más bien una forma efectiva de mantener la atención de la audiencia en los defectos de un *‘enemigo de los intereses nacionales’*. Omar Rincón (Rincón en Dinatale y Gallo 2010: 69) estipula que en política el enemigo tiene que estar claramente identificado y se le debe declarar la guerra; este enemigo

173 NB. Para 2006 Vinicio Alvarado habría hecho un curso “avanzado de Marketing Político, y de publicidad aplicada a campañas electorales. Fue Ibinarriaga quien diseñó el portafolio completo con todas las estrategias electorales necesarias para ganar, como así ganó Correa en el 2006, repitiendo su triunfo y repitiendo su consultor en el año 2009 [...] fue el hombre detrás de la marca de Rafael Correa.” (La Jornada, 2010: 1;). Estos dos personajes son considerados como protagonistas de la incorporación del componente de marketing político en la estrategia comunicativa del presidente Rafael Correa.

puede tomar varias formas: la guerrilla, el racismo, la oligarquía, el neoliberalismo, el imperialismo, los políticos de antes, los medios de comunicación corruptos, los bancos o cualquier otro. El informe de Konrad Adenauer anota que otros presidentes latinoamericanos han usado esta estrategia como Uribe, Chávez, Kirshner, Morales (Dinatale y Gallo 2010: 68-71).

Al igual que los programas de los sábados del gobierno en Ecuador, en otros países de América Latina se han presentado intervenciones mediáticas de contacto directo de presidentes con la ciudadanía (Montero, 2013) como:

“por ejemplo, los concejos comunales implementados por [...] Álvaro Uribe en Colombia, considerada por medios privados como la estrategia de comunicación más eficiente que ha tenido el país. El programa ‘Aló presidente’ [...] de] Hugo Chávez que se transmitía todos los domingos [...] el ex presidente de Guatemala, Álvaro Colom, realizó un programa radiofónico denominado ‘Despacho Presidencial’, y [...] Lula Da Silva de Brasil con su programa semanal de radio ‘Desayunos con el presidente’ [...]” (Montero, 2013: 38)

Para defenderse desde su discurso Correa ha aclarado que desde su llegada al poder el país se encontraba desmoralizado, despedazado por la crisis, al contrario de la actualidad que la gente está llena de autoestima y confianza en el futuro, en un ‘país nuevo’, renovado. (La Vanguardia, 2014: 1). Correa defendiendo su derecho a transmitir el enlace ciudadano deslegitimó a la prensa diciendo que el enlace ciudadano tiene secciones como ‘Ecuador en positivo’, que informa noticias positivas en contraste con lo que informan las élites que: “[...] nos quieren quitar la *esperanza*’, ‘durante toda la semana tenemos a los *medios de la derecha construyendo mentiras*’. La gente sabe que, cuando llega el sábado, el presidente *desbarata tales patrañas*¹⁷⁴” (Correa en La Vanguardia, 2014: 1).

Un miembro del equipo comunicacional del gobierno¹⁷⁵ citando al presidente y como nota aclaratoria sobre los enemigos del gobierno dijo que son, en resumen: la oligarquía, los partidos tradicionales ecuatorianos, la iglesia, medios de comunicación y otros poderes que sin legitimidad democrática han hecho lo que han

174 NB. Negritas resaltadas por el autor de esta investigación.

175 Esteban León, asesor de los Gabinetes Itinerantes del Presidente Rafael Correa en una entrevista con J. P. Muñoz el 19 de diciembre de 2009.

querido en el país; según este funcionario la lucha diaria del gobierno consiste en recuperar el poder para la ciudadanía, y que es evidente que cuando se afectan intereses de los poderes fácticos existen reacciones y por lo tanto cabe llamarlos enemigos del proyecto político de Alianza País (Esteban León en Muñoz, 2010: 172).

Carrera (2009) observa el posicionamiento inicial de Rafael Correa como el candidato ‘contrario o retador’; dice que, el discurso de campaña se orientaba a la persuasión emocional dirigida hacia segmentos populares. Este discurso se fundamentaba en la oposición a ciertos temas de interés nacional como la no firma del TLC, la no renovación de la Base de Manta y la no intromisión de EEUU en asuntos económicos, de seguridad y defensa (Pástor en Carrera, 2009: 63). Ávila en cambio, explica que la base del gobierno de Correa para tomar las decisiones son las encuestas de opinión, ante lo cual califica al sistema político como una ‘democracia mediática’; su criterio es que el gobierno a la vez que divulga una verdad única, desconoce, vilipendia e invisibiliza discursos de oposición y de crítica (Ávila en Cuvi et al, 2013: 78).

De La Torre menciona que los liderazgos de Chávez, Correa y Morales son populistas porque usan retóricas que dividen a la sociedad en dos campos antagónicos y porque prometen formas de democracia directa, sin intermediarios, como alternativas a las democracias liberales representativas. Estos regímenes, basan su legitimidad en elecciones permanentes (De la Torre en Muñoz 2010: 155). Rocío Orlando (2011) describe la evolución discursiva del término ‘pelucones’, recurrente en las intervenciones de Rafael Correa y que está vinculado con los grupos tradicionales de poder, o sus enemigos. Pelucones es el calificativo bajo el que se aglutina a los antagonistas y se convirtió en una fisura entre ‘nosotros’ y ‘ellos’ (Orlando, 2011: 171).

Entre los grupos que han expuesto su inconformidad y descontento por las expresiones vertidas sobre ellos por parte del Presidente ecuatoriano se destacan los

medios de comunicación¹⁷⁶, periodistas y personajes políticos. Para Correa, salvo excepciones, la prensa es: “‘mediocre’, ‘corrupta’, defiende intereses privados y con sus ‘tergiversaciones’ y ‘mala fe’ busca ‘hacerle daño’ al gobierno. Ese discurso lo repite una y otra vez cada vez que puede, en cualquier espacio” (Valdivieso en Muñoz, 2011: 171). Se reconocen tácticas como: tomar los nombres de periodistas en ruedas de prensa para buscar su condena o expulsarlos de las mismas, señalar a los directivos de medios de comunicación y una guerra ideológica que vincula a los grupos mediáticos con el imperialismo estadounidense y grupos de medios del extranjero (Dinatale y Gallo 2010: 68).

El discurso entonces cambia de destinatario¹⁷⁷, se ajusta de acuerdo al momento político. (Carrera, 2009: 65). Y regresando al criterio citado de Dinatale y Gallo (2010), se torna necesario que existan opositores y enemigos para atribuirles los problemas nacionales, para contrastar los triunfos y logros del gobierno, así los opositores se crean o resucitan acorde al discurso del Presidente (Carrera, 2009: 65).

3.3. Control y veeduría civil

Esta sección retoma el asunto de la rendición de cuentas y la transparencia tratado en el capítulo 1 y 2, esta vez enfocándose en la dinámica política, particularmente en los productos comunicacionales emitidos por el gobierno en el período de estudio. Se revisa la participación por fuera del sistema público, el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁷⁸, ONG y Organizaciones Sociales bajo la óptica del anti-corporativismo y la interacción de estas agrupaciones con el gobierno.

3.3.1. Transparencia y revisión de la rendición de cuentas

176 Entre otros insultos Fundamedios señala "Prensa: ‘hipócrita’, ‘vendepatrias’, ‘grosera’, ‘cavernaria’, ‘cobarde’, ‘pasquín’, ‘conspirativa’, ‘mentirosa’, ‘perversa’ [...] los periodistas críticos [...] han sido denominados como: ‘buitres’, ‘jauría’, ‘puercos’, ‘cínicos’, ‘perros hambrientos’, ‘sinvergüenzas’" (Fundamedios, 2012: 1).

177 “Los partidos y sus líderes, los medios de comunicación y sus propietarios, la banca privada o los empresarios, los adversarios electorales o los grupos ecologistas opuestos a sus políticas, en determinado momento todos aparecen para ajustarse a línea discursiva de acusación y asignación de responsabilidades en el devenir de la Patria” (Carrera, 2009: 65).

178 NB. A las Organizaciones de la Sociedad Civil se las abrevia como “OSC”.

Tal como se describió en el marco jurídico del Ecuador¹⁷⁹, se puede observar que el asunto de la rendición de cuentas no debe limitarse a un informe cada año de lo realizado. Tiene que ver principalmente con la creación de condiciones para el involucramiento de la sociedad y la observancia y satisfacción de misión, objetivos y fines de las dependencias públicas. Todo lo anterior persigue la meta de mejorar la prestación de servicios de las instituciones públicas; se recomienda superar la óptica reduccionista de que el cumplimiento con la rendición de cuentas se consigue por medio únicamente del informe anual y boletines de noticias (El Telégrafo, 2013: 1).

Carrera coincide con PC y Fundamedios, y elabora sobre la forma en que se maneja la comunicación, particularmente el sistema de rendición de cuentas en el gobierno ecuatoriano (Carrera, 2009, Fundamedios, 2012; PC, 2011; PC, 2012). La comunicación estatal ha transitado de su función meramente informativa y de rendición de cuentas a ser un instrumento para difundir, posicionar, replicar información que promociona al gobierno; la comunicación se ha orientado hacia asuntos vinculados más a las publicidad y mercadeo político (Carrera, 2009: 34) Otra consideración de este autor, que violenta los principios de la transparencia y rendición de cuentas está en el uso físico de espacios públicos. Así mismo el uso de recursos como el espacio virtual (videos, imágenes, palabras, textos) y tarimas, se han fusionado con el mensaje y se han vuelto masivos a través de medios digitales (Carrera, 2009: 35).

Sobre los enlaces ciudadanos, Montero (2013) expone que éstos espacios no son simplemente programas de rendición de cuentas en vivo; son más bien en su criterio, un lugar donde se critica y reconoce públicamente a los adversarios políticos, se rebate y contrarresta la información dada por éstos actores¹⁸⁰. *“Desde este punto de vista el enlace es permanentemente criticado como el espacio o tarima del show publicitario del gobierno que se caracterizaría por un gasto desmesurado de los recursos económicos que posee el Estado.”* (Montero, 2013: 28-29). Sería entonces, una forma de

179 NB. Ver supra. Capítulo 1, entre otras la sección 1.1.1.

180 NB. Según Montero los actores serían: los medios de comunicación privada y actores políticos no partidarios. (Montero, 2013: 28-29).

campaña política escondida y sustentada en la obligación de rendir cuentas que tienen las autoridades (Montero, 2013: 66).

Para fomentar la transparencia en procesos como la reforma del sistema judicial se ha recomendado desde sectores interesados en el correcto desarrollo de estos cambios del sistema agrupaciones de control social como consejos ciudadanos a nivel regional; para que tales instancias discutan y reciban aportes de actores interesados sobre políticas y programas gubernamentales. La deliberación pública se vuelve indispensable para procesos de reforma de funciones del Estado como la instancia judicial (El Telégrafo, 2013: 1). A su vez el artículo citado invita al cumplimiento de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; recomienda que para garantizar el derecho a la participación en todas las funciones del Estado se deben crear instructivos y protocolos en las instituciones públicas que hagan posible la intervención de la ciudadanía en asuntos públicos, la fiscalización de los actos de poder y aseguren el acceso a la información (El Telégrafo, 2013: 1).

Esto se relaciona directamente con la situación de los movimientos sociales y otros sectores y organizaciones de la sociedad que tienen vinculación con ONG, inclusive algunas son en sí mismas OSC. Pablo Ospina¹⁸¹ cuestiona la participación ciudadana en las formas de consejos previstas en la constitución con poder de decisión en políticas públicas; analiza que según la Constitución existen dos formas de consejos que pueden influir en política pública y contaban con participación de la ciudadanía, los consejos por la igualdad (género, generación, indígenas, migrantes y discapacidades) y el consejo nacional de planificación; y establece que ambos tienen mayoría del gobierno, en el consejo nacional de planificación un decreto eliminó de su composición la participación civil.

181 Respecto al tema en cuestión los análisis de Ospina se elaboran desde una perspectiva de los movimientos sociales y sus reclamos, protestas y manifestaciones que han sido contrarrestadas por acciones del Estado ecuatoriano entre 2007-2011; el autor analiza temas como la criminalización de la protesta social, la desmovilización social en Ecuador, entre otros.

Ospina (2010: 11) en su análisis del corporativismo, explica que el anti-corporativismo ha consistido en erradicar los *privilegios* de cualquier grupo particular y las *mafias* institucionales¹⁸². Esto desde la perspectiva económica de la izquierda socialista¹⁸³ tiene un sentido de controlar el capital, ante lo cual elabora: “[el Estado] debe ser resistido en su obstinada y sistemática voluntad de expropiar a las organizaciones de la sociedad de las herramientas de ‘poder social’ que pueden y deben expresarse en el Estado” (Ospina, 2010: 12). Alexis Ponce (en Ospina: 2010) expone respecto al conflicto mencionado en el título de esta sección que:

[...] el riesgo de esa visión ‘anti-corporativa’ [sic] (...) es que el combate al corporativismo va acompañado de una aversión a los movimientos sociales (...). No se confía en la participación y apertura del proceso a las fuerzas sociales, ciudadanas y partidarias que, corporativizadas incluso, hacen parte de la tendencia, porque aceptarlas obligaría a compartir el poder (Ponce en Ospina, 2010: 13)

En palabras de Ospina, el conflicto entre el gobierno y los movimientos sociales o representantes de los intereses del mismo se encuentra no en razones orgánicas o teóricas sino más bien en cuestiones políticas y prácticas, “el gobierno no está dispuesto a negociar el poder ni su proyecto con ningún grupo social organizado” (Ospina, 2010: 13).

Dentro del sistema de rendición de cuentas que ha pensado el gobierno, de acuerdo con Ramiro Ávila Santamaría (2013) sería, más que una rendición de cuentas a la ciudadanía, propaganda del régimen. “Existe un ejercicio del poder que se basa en la propaganda, que difunde la imagen del presidente, que da mensajes puntuales que no son informativos, que no son insumos para tener una opinión crítica, y que no permite la participación del receptor del mensaje” (Ávila en Cuvi et al, 2013: 78).

Un elemento en común que describe Martínez en su investigación es la de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Al igual que Ramiro Ávila, Martínez analiza la posibilidad de participación del receptor del mensaje (la

182 Según el autor citado, en medio de este esfuerzo, “[...] En la práctica, esa erradicación ha consistido en eliminar por igual la presencia y el poder de maestros, sindicatos de trabajadores, organizaciones indígenas, gremios de profesionales o asociaciones empresariales [...]” (Ospina, 2010: 11).

183 “Desde una perspectiva socialista, el gobierno ciudadano debe ser apoyado en sus esfuerzos por controlar el poder del capital sobre el sistema económico mediante la regulación estatal, así como en algunas de sus aisladas iniciativas de apoyo a la economía solidaria [...]” (Ospina, 2010: 12).

sociedad, los ciudadanos), y describe cómo el proyecto político amolda¹⁸⁴ el concepto de la participación ciudadana (Martínez, 2010: 112). Los aportes de estos autores permiten vislumbrar el problema existente entre la ciudadanía y otros dos elementos: el sistema de rendición de cuentas y la capacidad de incidir en los asuntos públicos que tiene la sociedad y sus agrupaciones. (Ávila, 2013; Ospina, 2010; Martínez; 2010)

3.3.2 Control y Fiscalización, la finalidad de las nuevas funciones del Estado ecuatoriano, de la Fiscalía y las Organizaciones de la Sociedad Civil

La Función de Transparencia y Control Social¹⁸⁵, la Fiscalía General del Estado y algunas OSC y ONG son las instancias llamadas a transparentar las acciones del gobierno frente a la ciudadanía. La nueva Constitución reconfiguró los poderes del Estado como se ha mencionado al principio del presente capítulo. Dentro de esta reconfiguración nace la idea de tener instituciones que velen por la transparencia y el control social, que dentro de las instituciones del Estado haya un espacio para que la ciudadanía participe y controle las acciones de todo el Estado. Por tanto resulta pertinente analizar la creación y las atribuciones de la FTCS, instancia identificada como un poder social autónomo que ejerce el control democrático y que es además un poder negativo (Flor, 2013: 9).

El inciso 3 del art. 204 de la Constitución establece las instituciones¹⁸⁶ que conforman la FTCS: el CPCCS¹⁸⁷, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General

184 “Desde la óptica de la Revolución Ciudadana el único sujeto que puede participar en la conducción de la comunidad política es el ciudadano – sujeto abstracto del liberalismo político-, concepto vacío que se llena con la significación que más convenga al gobierno, suspendiendo toda forma de mediación política a través de los sectores organizados de la sociedad” (Martínez, 2010: 112).

185 NB. A la Función de Transparencia y Control Social se la abrevia como “FTCS”.

186 Las disposiciones constitucionales sobre la FTCS se encuentran en los arts. 204-216. Las siguientes, son todas las instituciones que componen a la FTCS: Defensoría del Pueblo, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Control del Poder de Mercado, Superintendencia de la Información y Comunicación (FTCS. 2014: 1).

187 NB. Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se lo abrevia como “CPCCS”. El CPCCS es una “instancia conformada por siete Consejeros Principales y sus respectivos suplentes elegidos entre los postulantes propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía, según concurso público y méritos, con veedurías y derecho de impugnación ciudadana y organizados por el CNE (Art. 207) (...) la Constitución en sus Artículos 35, 39, 40, 43, 44, 66, 84, 86, 96, 276 y 278 y en las leyes, establecen espacios de participación ciudadana que deben aplicarse de manera transversal en todas las políticas públicas” (Flor. 2013: 9-10).

del Estado y las Superintendencias. Se norma que dichas instituciones tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa (AN, 2013: 2). En el art. 204, según Flor, rige el principio del control por parte del pueblo, en el trabajo desempeñado por los órganos estatales, los cargos públicos electos y los funcionarios (Flor, 2013: 9-10). El órgano principal de la FTCS es el CPCCS.

La participación ciudadana teóricamente debe brindar una capacidad de control¹⁸⁸ en varios aspectos del gobierno: gestión y planificación de los asuntos públicos, toma de decisiones, fiscalización de recursos públicos. Comparando con la Constitución de 1998, el tema de la participación ya se incluía (arts. 17, 225 y 226, 237). Tanto en la Constitución de 1998 y la de 2008¹⁸⁹ se establecen mecanismos de democracia representativa como la consulta popular, en asuntos que sean de trascendental importancia.

De acuerdo con la LOTAIP, está en manos de la Defensoría del Pueblo hacer cumplir esta ley; que su mandato principal es velar por el acceso a la información pública por parte de la sociedad civil. Fundamedios (en *La Palabra Rota*) comprueba cómo esta institución incumple con su función y con la ley, particularmente en no dar seguimiento a las peticiones de acceso a la información formuladas a instituciones públicas por parte del público en general, organizaciones privadas y organismos no gubernamentales. El informe revela que la autoridad de la Defensoría del Pueblo en este ámbito se encuentra muy restringida, haciéndola inefectiva (Fundamedios, 2010: 61-84).

La Fiscalía General del Estado es un ente adicional que debería ejercer un control, aparte de las instituciones públicas que conforman la FTCS. Esta institución

188 De acuerdo con la página web de la FTCS las atribuciones de esta instancia de coordinación son las siguientes: “1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. 2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía. 3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción. 4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias. 5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.” (FTCS. 2014: 1).

189 Los mecanismos de democracia representativa se encuentran en los arts: 61 num 1, 62-65 (sufragio activo), 142 y 149 (sufragio pasivo) de la constitución de Montecristi aprobada en 2008 (Flor. 2013: 9).

tiene por misión el cumplimiento de las investigaciones judiciales¹⁹⁰, en casos de acción penal pública; así como garantizar la defensa de los imputados en las indagaciones previas y las investigaciones procesales por delitos de acción pública. (Fiscalía General Del Estado, 2014: 1).

Otro actor importante son las OSC y ONG que trabajan para la consecución de objetivos de transparencia y *accountability*. Estas se denominan de acuerdo a Ernesto Velasco (2011: 21) entre otros autores, como *ombudsmen*¹⁹¹, su función principal generalmente consiste en analizar “[...] *la inatención, la negligencia, el retraso, la incompetencia y la ineptitud en la administración o en el cumplimiento de deberes y responsabilidades*” (Transparencia Internacional, 2000: 146-147). Idealmente, deben establecerse sanciones o consecuencias devenir como resultado de la valoración realizada de las cuentas entregadas, Velasco (2011: 20) lo resume, “[...] *las dependencias del gobierno deben reconocer los comportamientos sobresalientes y así mismo identificar y sancionar a quienes incurrieron en faltas; y en segundo lugar, se deberán generar cambios que prevengan la recurrencia de los actos perniciosos*”. Argumenta además que la retroalimentación de los ciudadanos y usuarios es importante para corregir y mejorar el funcionamiento de la administración pública:

“... un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión pública, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, o por medio de mecanismos de rectificación como son la realización de acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados negativamente por el comportamiento de los agentes públicos” (Velasco, 2011: 20).

Un buen ejemplo para ilustrar la labor de los *ombudsmen* es el estudio citado de Fundamedios (2010: 75). Esta organización analizó el nivel de acceso tanto de periodistas como de la ciudadanía en general a la información pública. Fundamedios

190 “Ejercer, durante el proceso, la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. [y] Acusar a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal, cuando haya fundamento para ello” (Fiscalía General Del Estado, 2014: 1).

191 Ernesto Velasco Sánchez define a los *Ombudsmen* como: “instituciones de defensoría de derechos ciudadanos que someten a escrutinio el actuar de la autoridad y emiten una valoración, pero no tienen facultades para asegurar que se apliquen sanciones o se realicen ciertas acciones remediales, dado que su diseño institucional sólo les permite emitir ‘recomendaciones’ que no son legalmente vinculantes como forma de proteger su ‘autoridad moral’” (Velasco, 2011: 21).

envió 69 solicitudes¹⁹² de acceso a la información, donde el nivel de cumplimiento¹⁹³ de las instituciones públicas, de las peticiones formuladas fue el siguiente: 45 tendrían un incumplimiento, 7 un cumplimiento y 17 un cumplimiento parcial. Esta información refleja la incapacidad e inatención a las solicitudes de información pública presentadas así como la transgresión de lo dispuesto por la LOTAIP. El estudio concluye que en Ecuador se maneja la información bajo secretismo, por varias razones. Primero, se obstaculiza el acceso a la información debido a sistemas de archivo (de instituciones del Estado) deficientes. Segundo, por el desconocimiento de los derechos ciudadanos de acceso a la información. Tercero, se contraponen la voluntad de los funcionarios públicos con el derecho de acceso a la información, (en leyes anteriores a la LOTAIP se los designa como custodios de la información) se argumenta además la ineficacia y desidia de los funcionarios públicos ante las solicitudes (Fundamedios. 2010: 81-84).

Entonces, los procesos de fiscalización y control en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública estarían a cargo de la FTCS, la Fiscalía, las OSC y ONG. Cuando las instituciones que guardan relación con el Estado (sean instituciones públicas o aquellas que mantengan contratos con el mismo) incumplen con requerimientos de información pública, se puede hacer uso de la *acción de acceso a la información pública*¹⁹⁴ (AN. 2009: 23).

3.3.3. La participación por fuera del sistema público: Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos No Gubernamentales y Organizaciones Sociales

Un asunto que varios investigadores han analizado es la relación que tienen aquellas instituciones y grupos de la sociedad que no participan necesariamente dentro del estado como son las ONG, OSC y organizaciones o movimientos sociales. Respecto a estos grupos e instituciones se han encontrado puntos de

192 Según el estudio se enviaron 69 solicitudes a 64 instituciones del sector público en el Ecuador; de las cuales se aceptaron 14, se denegaron 36, y 36 solicitudes no fueron contestadas (FUNDAMEDIOS, 2010: 75).

193 Los resultados se presentan sobre la base de la clasificación presentada por la Open Society en el estudio comparado de leyes y prácticas de acceso a la información en 14 países llamado Transparencia y Silencio. (FUNDAMEDIOS. 2010: 76).

194 El cuerpo de la ley que contempla la 'Acción de acceso a la información pública' se puede encontrar en el Texto 2 del Anexo.

conflicto con el gobierno que vale la pena tener en cuenta para el correcto entendimiento del sistema de rendición de cuentas y los problemas respecto a la posibilidad de participación ciudadana.

La relación entre el gobierno y las OSC, ONG y movimientos sociales resulta compleja. Desde marzo de 2008 las organizaciones civiles y sociales, incluso las religiosas, deben inscribirse en un registro único para organizaciones sociales (Sistema de Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2012: 1). El decreto presidencial 982, cambió las reglas del juego para las ONG y OSC (Arias et al, 2011: 190; Ospina, 2009: 15-16). Este decreto ha tensionado las relaciones entre las OSC, ONG y el gobierno al punto que varios organismos han decidido cerrar sus operaciones después de una larga trayectoria de cooperación internacional, cooperación técnica (Ospina, 2009: 1-16).

[...] hay un déficit de confianza entre el gobierno y las ONG, puesto que el gobierno las mira únicamente como un sector que debe ser regulado, sin apreciar su experiencia de trabajo en áreas que muchas veces estuvieron relegadas por los gobiernos. Estos acontecimientos afectan directamente los procesos de gestión, tanto del gobierno como de las organizaciones, generándose una relación muy tensa entre ambos sectores, lo que impide coordinar esfuerzos y maximizar resultados conjuntos [...] (Arias et al, 2011: 191).

En Arias (et al. 2011) se cita un estudio realizado en 2006 por Fundación Esquel y Civicus, donde se explica que las OSC, así como las demás instituciones de la sociedad, sufrían de problemas de falta de confianza por parte de la opinión pública. Este estudio revela que la desconfianza del público es menor hacia las OSC que hacia el gobierno o la Empresa privada, y que la población y grupos de interés suelen pensar que las OSC son en alguna medida más eficaces y eficientes que el Estado ara la satisfacción de necesidades básicas (Fundación Esquel y Civicus en Arias et al, 2011: 187).

Aplicar la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con Arias (et al. 2011), constituye grandes retos, particularmente su aplicación “*en las instituciones gubernamentales y en los distintos procesos que ejecutan y [...] la formalización de procesos de transparencia y rendición de cuentas en las [OSC...] y la empresa*” (Arias et al, 2011: 183). Una idea importante que salta del texto mencionado es que “*en la democracia ideal, el*

poder estatal está totalmente subordinado y debe rendir cuentas al poder social” (Ospina, 2010: 11). Según el criterio de Arias (et al. 2011), la rendición de cuentas y la transparencia de las OSC y las ONG podría mejorar para alcanzar un mejor posicionamiento, un mejor entendimiento conjunto¹⁹⁵ con el gobierno y “lograr mejores procesos de encuentro y de confianza entre estos actores”. El fortalecimiento interno institucional de ONG y OSC, así como hacer visible para el gobierno y la sociedad el trabajo realizado por las mismas, son puntos de partida para la recuperación del rol de las organizaciones mencionadas (Arias et al, 2011: 190).

Este capítulo ha interpretado la estrategia política de Alianza PAÍS con un enfoque en el análisis del discurso de Rafael Correa Delgado. Para comprender la estrategia antedicha, y dentro de ésta el discurso político de Rafael Correa como instrumento insustituible, se ha revisado: las estrategias para la difusión del mensaje, los mecanismos de defensa del gobierno, el control de la información en los medios de difusión masiva; así como las formas del control y veeduría civil que entran en conflicto entre la sociedad y el gobierno por la negativa de este segundo actor a negociar el poder. Como respuesta final a la intención o estrategia del gobierno, según Gustavo Montero, el gobierno con sus mensajes tiene una intención específica:

“Debe lograr que los ciudadanos identifiquen claramente sus logros y distingan la administración actual de las de sus antecesores, para ello debe hacer llegar sus mensajes a la gente con claridad y contundencia, ya sea de manera directa o a través de voceros suficientemente preparados para comunicar las políticas de gobierno” (Montero, 2013: 40).

195 “[De acuerdo al] 80% de organizaciones entrevistadas por CEDES la rendición de cuentas es complicada, pues no hay una retroalimentación sobre los informes que las ONG entregan al Gobierno, lo que los convierte [a los informes de las ONG] en un simple requisito cuya calidad y resultados carecen de importancia” (Arias et al, 2011: 193).

VI. ANÁLISIS

En la presente investigación se ha evaluado la *coyuntura* político-económica del Ecuador haciendo énfasis en el gasto público del gobierno de la ‘revolución ciudadana’ en propaganda política: cadenas nacionales y enlaces ciudadano. Además se ha examinado la transparencia dentro del mecanismo de rendición de cuentas empleado por el gobierno, las tácticas políticas y refuerzo del poder. Así mismo se ha interpretado la estrategia política de Alianza PAÍS enfocándose en el análisis del discurso de Rafael Correa Delgado. A continuación se realizará un análisis de la presente investigación sobre la rendición de cuentas y el gasto en publicidad y propaganda por parte del gobierno ecuatoriano en el período 2007-2011.

La TAP define parámetros que deberían estar presentes en la forma de administración del Estado tales como: eficiencia, eficacia, autorregulación, sustentabilidad, proyección a futuro y mantener el orden público. De acuerdo a esta teoría, el Estado debe satisfacer las necesidades de la población, para lo cual tiene la tarea de manejar y administrar su patrimonio, siendo obligatorio propender hacia el equilibrio de la situación financiera entre gasto e ingreso público; todo lo anterior se encuentra en leyes citadas en el capítulo 1. A partir de estas premisas se analizará a continuación el gasto público en publicidad y propaganda, la transparencia y el sistema de rendición de cuentas en Ecuador dentro de la limitación temporal ya mencionada.

El *ethos* organizacional¹⁹⁶ se puede resumir como valores y principios que guían a una organización. El *ethos* de la administración pública es seguir los lineamientos de la Constitución de la República. Esto se ve reflejado en el principio de legalidad de la administración pública que solo puede hacer lo que la ley le permite. Se ha modificado el campo de acción de las instituciones públicas, se ha separado y reconfigurado la manera de accionar de varios ministerios, se han creado

196 NB. Los componentes del *ethos* organizacional son importantes para la gestión pública, y éstos son: *ethos* económico y el *ethos* gerencial.

nuevas instancias antes inexistentes como las *funciones*: de Transparencia y Control Social, y Función Electoral. Omar Guerrero (2009) define la administración pública como “*un antídoto contra los males de la burocratización, la improvisación y la rutina*” (Guerrero, 2009: 75), a mi criterio ésta definición sería una invitación para el detener el crecimiento del aparato estatal ecuatoriano, y más bien buscar su reducción y redefinición.

La definición de rendición de cuentas del Estado ecuatoriano actualmente en la LOPC es muy similar a la que tiene la NGP. Esto es el enfoque de un ciudadano-usuario de los servicios públicos, donde los ecuatorianos serían categorizados como clientes del Estado, consumidores de sus servicios. Se esperaría que ésta genere una crítica constructiva por parte de los ciudadanos, y aporte con los criterios plurales de la sociedad diversa a la que se debe un Estado democrático. Los pilares básicos de la rendición de cuentas para la administración del aparato público son: la información, la justificación y la sanción (Velasco, 2011: 1-18). En términos de derechos y deberes jurídicos serían: el derecho de obtener información, la obligación de divulgarla, el derecho a recibir una explicación respecto a la información presentada por el Estado, la obligación de justificar el ejercicio del poder y la posibilidad de castigar los comportamientos impropios de los servidores públicos (Velasco, 2011).

El marco normativo para rendir de cuentas y hacer uso de recursos públicos, cuenta con varias herramientas. Sin embargo se han encontrado problemas en la aplicación de la ley y en su cumplimiento. El neo constitucionalismo forma parte de la filosofía jurídica y va de la mano con la TAP. Ambos planteamientos, presentes en la constitución ecuatoriana vigente, contienen un amplio catálogo de derechos fundamentales cuyo respeto es seriamente cuestionable en Ecuador; varias instituciones denuncian violaciones a la libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de pensamiento y falta de transparencia. Otro precepto jurídico irrespetado es la LOTAIP; destaca la poca capacidad fiscalizadora y punitiva que tiene la Defensoría del Pueblo, entidad encargada del cumplimiento de las solicitudes de

acceso a la información. Los datos presentados por Fundamedios y Fundación Ethos dan cuenta del problema. Demuestran en base a solicitudes no contestadas, rechazadas, incompletas y en general incumplidas, que la información pública no es accesible para el ciudadano común.

Efectos negativos de la Nueva Gestión Pública (NGP), extensamente analizados en la investigación preliminar, se perciben en el contexto ecuatoriano del gobierno de Rafael Correa. Los problemas encontrados son: el interés por *descorporativizar* la burocracia ha causado despreocupación por satisfacer las necesidades de minorías, que conlleva a una negación en lo cotidiano del pluralismo social y político. Además, el interés por controlar las organizaciones públicas, dentro del proceso de reestructuración del Estado, ha limitado el debate público acerca de la justicia, asunto poco valorado en general por la corriente de NGP (Velasco, 2011). El régimen disciplinario que trata Ospina (en Cuvi et al. 2013), busca reafirmar la majestad de la autoridad y establecer que la ley no está sujeta a negociaciones; estas acciones se formulan por la existencia de una autoridad estatal históricamente débil que el gobierno estudiado pretendería cambiar. El disciplinamiento social es necesario, a criterio del gobierno, por una falta de *'capital cultural'*, por la mediocridad y la necesidad de impulsar una *'meritocracia'*; los ecuatorianos según la autoridad necesitan ajustarse a un *'cambio cultural'* impulsado por la misma autoridad (Ospina en Cuvi et al. 2013).

La formulación de los paradigmas del Buen Vivir y de la política pública no se ha gestionado desde el interior del partido sino más bien desde la SENPLADES y sus máximos representantes junto con otras figuras del gobierno. En palabras del actual secretario nacional de SENPLADES, Pavel Muñoz, el sistema democrático ecuatoriano desde 2005 tuvo un punto de inflexión que exigía la re-institucionalización y un proceso que devuelva la credibilidad al aparato Estatal. Ese camino por recorrer, ese proceso en construcción identificado como *"buen vivir"* es una promesa donde el discurso ideológico se fundamenta en la idea del horizonte o

meta, antes que el triunfo o realización, para argumentar que el país empieza a vivir mejor y esta transitando por esa senda desde la llegada de Rafael Correa al poder.

Se ha observado que en los primeros años de gobierno no se cumplen con los contenidos mínimos establecidos de participación. Además se encontró que muchos gobiernos seccionales e instituciones del Estado no entienden lo que es la rendición de cuentas e incumplen con la LOTAIP. Según la TAP la rendición de cuentas debe generar consecuencias, sanciones, acciones correctivas, para que la gestión pública eleve los estándares de transparencia y cumpla con la rendición de cuentas a la sociedad (Grimaldo, 2007). El gobierno no permite a los ciudadanos ejercer un control social, las esferas del poder en Ecuador se limitan a los funcionarios públicos y a instituciones dominadas por decisiones de la función ejecutiva como los Consejos de Participación tal como analiza Ospina (2009; 2010; 2011) en sus análisis de coyuntura citados. La participación de la ciudadanía¹⁹⁷, dentro de los paradigmas de NGP que maneja el régimen de Alianza País, ha sido relegada. Ospina se refiere a este problema diciendo que se trata de *‘una revolución ciudadana sin ciudadanos’*.

El papel que desempeña el CNE desde que se incorporó el financiamiento con fondos públicos de las campañas electorales es complejo¹⁹⁸. Por un lado este financiamiento fue concebido para garantizar la igualdad material de todos los participantes en las contiendas políticas. Pero por otro lado, bajo la lupa de la investigación realizada y sucesos que se han presentado a lo largo del período de estudio se vislumbra una falta de control del gasto electoral en los períodos de campaña. El monitoreo de medios de PC ha comprobado la violación a la veda electoral y una campaña política del Estado en el proceso de Consulta Popular/Referéndum en 2011. En este proceso electoral se observó el doble de participación en medios de comunicación de la campaña por el ‘Sí’ que promulgaba

197 El siguiente análisis da cuenta del problema de participación: Desde la óptica de la Revolución Ciudadana el único sujeto que puede participar en la conducción de la comunidad política es el ciudadano – sujeto abstracto del liberalismo político-, concepto vacío que se llena con la significación que más convenga al gobierno, suspendiendo toda forma de mediación política a través de los sectores organizados de la sociedad. (Martínez, 2010: 112)

198 Para un mejor entendimiento de esta complejidad ver el texto 7 del Anexo.

Alianza País, en comparación a la campaña en oposición a las 10 preguntas. Este es un claro ejemplo de que la igualdad material en procesos electorales no se ha alcanzado entre Alianza País y otros movimientos y partidos políticos.

La coyuntura político económica en que Rafael Correa accede al poder fue en un momento donde la sociedad demandaba cambios políticos y estructurales, que necesitaba de actores externos a los participantes tradicionales de los partidos existentes, se necesitaba una renovación y recambio de los actores políticos y de la forma de hacer política. El análisis socio-político realizado en esta investigación da cuenta de la difícil realidad que enfrentó el Ecuador en el período 2000-2006, donde 480,000 ecuatorianos migraron del país entre 1998 y 2001. El detallado estudio económico y político de Alberto Acosta (2012) explica el círculo vicioso del pago de la deuda externa y de las políticas del Consenso de Washington. La sucesión de presidentes por derrocamiento (golpes de Estado) e inestabilidad de los gobernantes electos como Mahuad y Gutiérrez demuestran el malestar del sistema democrático. Este panorama de descontento social, ante medidas adoptadas por los gobiernos inmediatos anteriores al de Rafael Correa, explica la presión social sobre el Estado sobre su forma administrativa, sus decisiones y la necesidad de replantear la política pública.

Los procesos de dirección estratégica, concordantes con los postulados de la NGP, han sido planteados por SENPLADES. Por ejemplo, la gestión del desempeño se puede observar dentro del gobierno en sistemas informáticos de gestión como: Gobierno por Resultados, SIGOB y Quipux. Ante la interrogante que hace la NGP: ¿frente a quién se rinde cuentas? Los sistemas informáticos mencionados se establecen para obtener la gestión bajo el criterio de rendición de cuentas vertical, lo cual incluye toda la cadena de mando, desde la ventanilla de atención al público hasta el primer mandatario.

Volviendo a los postulados de NGP, rendir cuentas implica necesariamente la obligación del gobierno de hacerse responsable, informar, justificar sus actos y

decisiones, pero también el derecho de la instancia correspondiente de fiscalizar y llamar a cuentas a los funcionarios. La NGP como teoría de la organización a menudo es propensa a corroer el sentido del imperio de la ley¹⁹⁹; ejemplos de lo anterior es el incumplimiento a las garantías previstas en la Constitución y la pérdida de atribuciones del máximo órgano legislativo, la Asamblea Nacional.

La presentación de informes de rendición de cuentas una vez al año y sin la participación de organizaciones sociales o actores interesados comprueba que falta mucho para alcanzar una transparencia en los informes y reportes del gobierno a sus mandantes. La rendición de cuentas horizontal, el sistema de pesos y contrapesos entre diferentes poderes del Estado, o inclusive formas ‘mixtas’ que combinan la rendición de cuentas entre superiores, dependientes y cotejas en la jerarquía pública, son formas de rendición de cuentas con escasa aplicación en la administración del país.

Los factores macroeconómicos evidencian que Alianza País ha contado con los mayores ingresos de la historia del Ecuador²⁰⁰, y por tanto ha estado en capacidad de un gasto público superior a las administraciones predecesoras investigadas. El crecimiento económico entre 2007-2011 ha sido en 1% inferior en términos nominales al obtenido entre 2000-2006. Adicionalmente, se ha demostrado la triplicación de la inversión pública, se debe observar un incremento de 1200 millones de deuda interna²⁰¹. El modelo económico²⁰² que persigue la ‘revolución ciudadana’ consiste en continuar con el modelo capitalista, modernizarlo, fortaleciendo las capacidades de lo que existe hoy en día. Autores como Acosta (2012) catalogan este modelo económico como un modelo neo desarrollista (que

199 El sesgo individualista de la NGP puede crear consecuencias y costos importantes para un sistema democrático. El sentido del deber, el ethos y la ética de las organizaciones públicas, el esfuerzo por convencer en una manera liberal (es decir, cuando todo actor acepta que su punto de vista es uno entre otros puntos de vista posibles y legítimos, y que, en principio, nadie tiene la verdad definitiva) son temas importantes al organizar y construir organizaciones y acciones públicas en una sociedad plural (Arellano y Cabrero, 2005: 610).

200 Se destacan los ingresos fiscales como un logro de recaudación del SRI con 35 mil millones recaudados en tributos entre 2007-2012; los ingresos por remesas y petróleo marcan un récord en la historia económica ecuatoriana con 29,6 mil millones, y 14,4 mil millones respectivamente.

201 NB. Entre 2008-2012 se triplicó la deuda del Estado con el IESS.

202 “Básicamente estamos haciendo lo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro interés perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa” (Rafael Correa, enero 2012).

conduce a la re-primarización de la economía, una modernización periférica del capitalismo ecuatoriano) o neo keynesiana, con variaciones en las reglas del mercado²⁰³. Estos hallazgos son complementos de una crítica a la ‘no revolución’ en aspectos económicos del régimen estudiado. En definitiva se impulsa una visión colonial del desarrollo; Acosta y Valliancourt (2011) denominan al modelo como un Estado de bienestar de corte socialdemócrata.

Esta forma de administrar el Estado y sus mecanismos de *accountability* se complementa con las ideas que autores como Carrera (2009), Ávila (2012) o De la Torre (2012; 2013), en síntesis exponen que el gobierno fundamenta su accionar en el antagonismo con sus opositores, en encuestas de opinión y procesos electorales; de esta manera busca una legitimación de su comportamiento. Lo mencionado, reemplaza la retroalimentación que debería provenir de la rendición de cuentas. Resultados positivos en las encuestas, elecciones y antagonismo político, según el gobierno de Alianza País, comprobaría el éxito de su gestión y aprobación de las decisiones tomadas. Esta información se difunde por los medios de comunicación pública, por el andamiaje de la SECOM, institución al mando de publicitar la opinión del gobierno²⁰⁴ (Ávila en Cuvi et al, 2013: 78).

Analizando brevemente la macro propuesta y su concreción al final del período de estudio por parte del partido de gobierno. Autores como Ávila (en Cuvi et al, 2013) y Vega²⁰⁵ (en Cuvi et al, 2013) coinciden en que la ‘revolución ciudadana’ perdió su horizonte utópico y el ‘País Soñado’ es una posibilidad aún lejana para el Ecuador. De la Torre (2012) determina que es imposible entablar un diálogo crítico con el poder ejecutivo, la postura del primer mandatario impide el diálogo en general. Cuvi expone de la estructuración consistente y sistemática de

203 NB. Como fue el asunto de la renegociación de la deuda y los contratos petroleros con la reforma a la Ley de Hidrocarburos.

204NB. O en desde una aproximación propagandística la SECOM cumpliría: “la necesidad de construir [una concepción positiva sobre el gobierno] en la base de la memoria colectiva, la cual, además, mantiene un correlato con el olvido colectivo en esta relación dialógica entre lo que accede o no el imaginario de un grupo social que está sometido a la influencia de la cultura mediática y a la politización del recuerdo” (Duch & Chillón, 2012, p.410; en Ávila, 2012: 144).

205 NB. De acuerdo a la vertiente de la ciencia política explicada por Fernando Vega, parecería que la concepción del Estado que emplea el gobierno estaría muy cerca de la corriente coercitiva donde: “Estado es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado con el propósito de regular su dominio y de agruparse contra la rebelión interna y los ataques del exterior”.

referentes subliminales en la publicidad del gobierno. Los mensajes del gobierno en cadenas nacionales y enlaces ciudadanos “*no son informativos, [...] no son insumos para tener una opinión crítica, [...] y no permiten la participación del receptor del mensaje*” (Ávila en Cuvi et al, 2013: 78). Los resultados del proceso político de Alianza País se resumen en la concentración del poder en el presidente, la desmovilización social y la negación de la política.

Legisladores y Asambleístas Constituyentes²⁰⁶ denuncian distintos niveles de propaganda electoral y el uso de medios públicos²⁰⁷ para la capitalización de votos durante elecciones; además que se emplean los enlaces ciudadanos para insultar y deslegitimar a personas, opositores, instituciones, entre otros. Tal como lo estableció la Corte Constitucional (2012), se debe prohibir las campañas anticipadas y campañas institucionales durante períodos electorales y mejorar el control de campañas informativas. Presidentes²⁰⁸ latinoamericanos contemporáneos a Rafael Correa, han empleado estrategias político-comunicacionales similares a la del gobierno ecuatoriano donde el ejemplo más claro de acuerdo con los autores de un conglomerados de medios como en el caso ecuatoriano es Venezuela (Dinatale y Gallo 2010: 87). Lo anterior no justifica al gobierno ecuatoriano pero ayuda a entender la función que cumple la comunicación política y lo atractivo que resulta para el poder ejecutivo en general hacer uso de este tipo de estrategias.

La política comunicacional pública se encuentra enmarcada dentro de una estrategia política, que obedece a las necesidades del gobierno de Rafael Correa. Como se revisó en el capítulo 1 y 2, entre los valores fundamentales de la democracia representativa y de la democracia directa están: control público (o control social), transparencia y la rendición de cuentas; estos valores, según la presente investigación contrastando la ley y hechos puntuales como las elecciones

206 Tales como: Andrés Páez, Vicente Taiano, Fernando Vega, enter otros.

207 NB. La inauguración de medios públicos adscritos a una línea editorial manejada por el gobierno y productos mediáticos que se encaminan a resaltar los logros e imagen positiva de la gestión realizada. Se premia los medios que están alineados con las posturas del gobierno con publicidad oficial, con recursos económicos.

208 NB. Casos específicos son: Venezuela con Nicolás Maduro y Hugo Chávez (Aló presidente) y el ex presidente Colombiano Álvaro Uribe [Ver Consejos Comunales en el Texto 5 del Anexo] con los Consejos comunales (Dinatale y Gallo 2010: 87).

analizadas en la sección 3.1.2 y en general por la información recopilada en el capítulo 3, no se cumplen dentro de los enlaces ciudadanos y las cadenas nacionales. Para comprobar la carencia de los elementos antedichos sería pertinente observar en una futura investigación las respuestas, réplicas y refutación pública que realiza en cadenas nacionales el gobierno de Rafael Correa Delgado. La comunicación política del gobierno estudiado es emitida desde los medios públicos²⁰⁹, desde las cadenas nacionales y desde los enlaces ciudadanos. A continuación se revisan indicadores de las cadenas nacionales y enlaces ciudadanos.

Hasta mayo de 2011 hubo 151 horas sumadas del programa presidencial enlace ciudadano. La Fundación Ethos (2009) ha contabilizado 632 cadenas nacionales en los años 2007-2009. Fundamedios (2011) registró en el período 2007-2011 un total de 1206 cadenas radiales y televisivas del gobierno con un total de 171 horas de duración. Carlos de la Torre (2013) indica que el gobierno es el anunciante más grande en televisión. Y según datos de PC durante el proceso electoral del referéndum y consulta popular de 2011 se hicieron mediante cadenas nacionales múltiples aclaraciones sobre la información proporcionada por medios de comunicación; otras cadenas se destinaron para confrontar a Álvaro Noboa y el proceso de auditoría y cobranza que el SRI realizó a sus empresas (PC, 2011: 1-7).

Retomando los fundamentos legales constitutivos de la administración pública del capítulo 1, corresponde a la sociedad, a la FTCS y demás entes fiscalizadores: primero, conocer sobre el gasto total en publicidad y propaganda del gobierno nacional y los gobiernos seccionales; en segundo lugar, determinar si es meritorio el nivel de gasto de las instituciones públicas en publicidad, comunicación pública y rendición de cuentas. La TAP establece que la rendición de cuentas tiene que transparentarse y concretar sus reportes en cuanto a logros y metas alcanzadas, con proyecciones que demuestren la tarea realizada sin desvalorar o sobreestimar la labor pública (Grimaldo, 2007; Guerrero, 2009). En Ecuador se reveló que 2.432 instituciones públicas y autoridades no cumplieron con su obligación de rendir

209 NB. Desde su experiencia como periodista en El Telégrafo, Gustavo Abad explica que el gobierno ha distorsionado los medios públicos para incorporarlos en la maquinaria de propaganda del régimen.

cuentas de sus actividades para el periodo 2011-2012 (El Tiempo, 2013: 1). Esto último demuestra la incapacidad para procesar las actividades de accountability dentro del sistema público ecuatoriano, o dicho de otra manera la negligencia de la administración pública para ejercer efectivamente prácticas de transparencia.

El recurso comunicativo principal es el aprovechamiento de la figura creada alrededor de Rafael Correa Delgado como líder del proyecto político, del partido y del gobierno ecuatoriano. El discurso conducido y en parte producido por el presidente es instrumento capital del marketing y propaganda del gobierno. Marca una intención específica en el público destinatario. Un discurso que en directo logra mantener la atención de los radioyentes, televidentes y en el público invitado a los enlaces ciudadanos. El estilo informativo de los enlaces es: periodístico, narrativo, argumentativo, explicativo y conversacional en temas político-económicos (Montero, 2013). Los formatos son diversos, en general se pueden resumir como: educativos, humorísticos, censuradores (violencia simbólica²¹⁰), sensibilizadores, y muchas veces se dan exposiciones improvisadas. Para las presentaciones de los temas, el presidente emplea un discurso académico-científico (Montero, 2013: 41).

En cuanto al *marketing* político, en la presente investigación existe coincidencia con Diego Carrera en que el slogan de Alianza País/Rafael Correa tratado como un solo elemento emite un mensaje conjunto, promocionando la figura del ‘candidato permanente’, y que el partido político se percibe en esencia como el centro de reclutamiento de nuevos funcionarios del gobierno. El sistema de respuestas políticas como práctica recurrente del aparato gubernamental, manifiesta claramente que la transparencia y rendición de cuentas son desplazadas por el uso de tácticas políticas y la búsqueda de refuerzo del poder.

210 La violencia simbólica en el discurso de Rafael Correa, de acuerdo a los autores se vislumbra en actos como: “romper periódicos [en cadenas nacionales], aparte de los adjetivos con que se descalifica a los opositores. formas y conceptos claves que conforman los mensajes intencionales y publicitarios de cada sábado” (Montero, 2013); así como en los contenidos de las cadenas nacionales (denuncia de PC).

VII. CONCLUSIONES

La hipótesis planteada inicialmente, la cual era: El sistema de rendición de cuentas donde destaca la transparencia como obligación del Estado ecuatoriano, estaría emitiendo un mensaje político a través de propaganda, en el cual el gobierno ocuparía a su favor la asimetría en el poder político y haría uso de recursos públicos a fin de mantener una imagen positiva del gobierno; se comprueba como verdadera. La presente sección se destina a presentar las conclusiones que se despliegan del trabajo de titulación.

- Del análisis económico del capítulo 1 se concluye en general que las inversiones en infraestructura permitirán al país un ahorro a mediano y largo plazo, éstas podrían ser cimientos para el desarrollo industrial en los próximos 20 a 50 años. Ecuador ha tenido durante el periodo de estudio los mayores ingresos de la historia republicana (remesas, petróleo, tributos), que deberían evidenciar inversiones de acuerdo a los parámetros de inversión pública establecidos en el capítulo 1. Adicionalmente, en la breve observación del aparato productivo se ha podido notar que no hay indicios de que el gobierno impulse desde el manejo de la política económica el desarrollo endógeno y de producción alternativa al modelo primario-exportador. Ese cambio no será posible si no se toma en cuenta sugerencias de autores como Alberto Acosta para superar los vicios de la economía nacional.
- En razón de que no ha sido posible acceder a información sistematizada y detallada sobre los gastos en las partidas presupuestarias citadas²¹¹ en esta investigación. Se concluye que la información respecto al uso y gasto en publicidad y propaganda del gobierno no se ha entregado en los tiempos dispuestos por la ley o simplemente no se reporta de manera sistemática y accesible. Esta conclusión proviene de la revisión y análisis de las solicitudes de

211 NB. Los códigos de las sub-partidas del PGE que se recomienda analizar para el tema de uso y gasto en publicidad y propaganda por parte del gobierno son: 530204, 530205, 530206, 530207, 530807, 730204, 730205, 730206, 730207, 730807.

acceso a la información por parte de todas las instituciones consultadas, además del análisis y consulta en los portales de consulta sobre fondos públicos del Banco Central del Ecuador y del Ministerio de Finanzas. Los informes de PC reportan²¹² una falta de voluntad del gobierno central de transparentar las tarifas que mantiene con proveedores de medios de comunicación. Adicionalmente se concluye que la información presupuestada no tiene una revisión ni rendición de cuentas al final del año frente al órgano legislativo ni por ningún órgano que sea elegido por voto popular.

- Junto a la conclusión anterior se observa que no se da cumplimiento a la normativa de transparencia y rendición de cuentas, aunque la LOPC regula la definición y objetivos de la rendición de cuentas resulta insuficiente esta y las demás leyes y normas del capítulo 1 para dar cumplimiento a la rendición de cuentas social que estipula la constitución de Ecuador. Así mismo se ha observado el incumplimiento con las disposiciones de la LOTAIP en el sentido de que la información del Ministerio de Finanzas, Asamblea Nacional, BCE y otras instituciones similares de mantener la información organizada con una claridad que permita al ciudadano entender las cuentas. Esto impide la realización de una rendición de cuentas externa, donde los ciudadanos puedan entender los ingresos y egresos del gobierno y particularmente los egresos en comunicación política y gastos en publicidad y partidas similares.
- En la síntesis del tema investigativo hay que anotar que no existe un valor total del gasto expendido en publicidad y propaganda oficial del gobierno ecuatoriano en el período 2007-2011. Los valores declarados por el Estado y a los que se ha podido acceder por todas las consultas realizadas no permiten discernir un total real del gasto en publicidad. El gobierno de manera general no ha respondido cabalmente ninguna de las solicitudes formales ni pedidos de información sobre gasto en publicidad oficial a las Instituciones, personas naturales y jurídicas que lo han requerido y que son citadas en esta investigación. La información

212 Ref. Ver texto 4 del Anexo. Boletines de Prensa 251 y 248 de Corporación Participación Ciudadana.

recabada por el Centro de monitoreo de Medios de la Corporación Participación Ciudadana no ha podido tomar en cuenta los beneficios o descuentos totales aplicados a la publicidad del gobierno nacional, realizados año a año, dentro del período estudiado. En la contrastación de las solicitudes de información sobre publicidad y propaganda analizadas se concluye que todavía no existe voluntad política para obligar a las instituciones públicas a presentar cuentas claras ni ante la sociedad civil ni ante ombudsmen. Un cálculo aproximado del monto real es información pendiente a ser transparentada mediante informes de rendición de cuentas a la nación ecuatoriana.

- Respecto a los ombudsmen, y particularmente a la pretensión de institucionalizar en nuevas funciones del Estado ecuatoriano la función electoral y la función de transparencia y Control Social (FTCS), se concluye que existen problemas. En las acciones de la FTCS se inscribe lo que NGP denomina como: *contratos internos* para la rendición de cuentas. En el caso ecuatoriano los agentes a cargo de los *servicios de rendición de cuentas* son la FTCS (especialmente el CPCCS y la Defensoría del Pueblo). Estas instituciones incumplen con su rol de fiscalización, con la prestación de los servicios de rendición de cuentas. La función electoral no puede fiscalizar a todo el aparato público y por tanto incumple las disposiciones establecidas en el Código Orgánico de la Función Electoral: Código de la Democracia y en la Constitución respecto a fiscalización, control del gasto electoral, sanciones electorales y campañas políticas.
- Se puede concluir que existe una necesidad de articular un balance real del poder para que la administración pública se adscriba a los preceptos de república y de democracia representativa como ha sido históricamente la estructura de la República del Ecuador. La reforma constitucional y reinstitucionalización del Estado ecuatoriano es un proceso que corre el riesgo de desviarse a una dictadura de facto, por falta de balances y contrapesos entre las funciones del Estado. Los análisis que nutren la presente investigación apuntan que las atribuciones que se

han restado a la función legislativa tienen la potencialidad de poner en riesgo el sistema democrático.

- Otra conclusión relacionada a la rendición de cuentas tiene que ver con el acceso a la información pública que de acuerdo a Fundamedios, Fundación Ethos y varios legisladores citados, actualmente es muy limitada. Inclusive se infringe disposiciones constitucionales y leyes existentes desde antes que Rafael Correa llegara al poder como la LOTAIP. La Defensoría del Pueblo no tramita las solicitudes de acceso a la información de manera oportuna, eficiente ni sistematizada. Se ha encontrado que su labor por hacer cumplir la LOTAIP está pendiente y carece de organización y recursos. La TAP indica que un mecanismo de rendición de cuentas debería ser el *feedback* de la manera en que opera la administración pública.
- Adicionalmente, se ha notado que el interponer acciones de acceso a la información no es una práctica que se acostumbre en Ecuador. Aún con dichas solicitudes y procedimientos²¹³ no se ha conseguido acceder a detalles sobre montos totales ni detallados de gasto en publicidad y propaganda. Los ombudsmen en Ecuador solo receptan las quejas pero no las tramitan, no existen responsables del incumplimiento, falencia o defectos administrativos de las instituciones y funcionarios públicos. Se ha encontrado una deficiencia en cuanto al poder punitivo, sancionatorio y coercitivo dentro de las decisiones y procesos de fiscalización del CPCCS.
- De la investigación realizada se puede sintetizar que el gobierno ha armado un conglomerado de medios para dirigirse a la sociedad ecuatoriana. Dentro de este grupo de medios se encuentran los medios públicos, quienes tienen un sesgo que favorece al gobierno. El conglomerado multi-plataforma administrado por la SECOM²¹⁴ no se puede calificar como medio público sino estrictamente gubernamental por su evidente sesgo político a favor de las acciones del

213 NB. Amparados en la LOTAIP y en la Constitución

214 NB. El Ciudadano, El Ciudadano Web, El Ciudadano TV.

andamiaje político y partidista de Alianza País. Es un problema identificado por Fundamedios, por varios autores citados que: los medios incautados por el Estado²¹⁵ y los medios públicos²¹⁶ elogian y tiene una inclinación clara a favor del gobierno. Se ha replicado la injerencia de la que habla Noam Chomsky en “Los Guardianes de la Libertad”, respecto a la línea editorial favorable hacia el patrón, el dueño del medio público.

- Los intereses del partido de gobierno se ven representados en: entrevistas, noticieros, noticias; es decir, en decisiones de los consejos editoriales respecto a líneas editoriales, en los contenidos de los medios públicos. Se emplean por los medios bajo financiamiento del Estado para incidir en la opinión pública. Al igual que los medios de comunicación masivos privados asisten intereses privados, los intereses del gobierno y de sus administradores son defendidos por los medios públicos, convirtiéndose éstos en aparatos de propaganda y publicidad política.
- Existe una permisividad en cuanto a publicidad, sobre el control del gasto electoral y sobre el uso de recursos e infraestructura pública para promocionar al partido de gobierno. La propaganda política, es decir, el planteamiento de una argumentación y persuasión a los ciudadanos está presente en las cadenas nacionales y los enlaces ciudadanos, deja de lado los principios de transparencia y rendición de cuentas. La publicidad oficial del Estado no es únicamente aquella que autoriza el CNE durante las campañas electorales sino todo material difundido por medios de comunicación, vallas publicitarias, spots televisivos y radiales, páginas web, redes sociales, a lo largo de cada año. Además se concluye, de todo el estudio realizado, que las estimaciones de PC son los indicadores más cercanos que existen para medir la aparición del gobierno y Estado ecuatoriano en medios de comunicación, que podrían -junto con la información sobre descuentos y tarifas efectivamente cobradas- dar respuesta a la

215 NB. Gama TV, Oromar TV, CNPLUS, TC Televisión.

216 NB. ECTV, Radio Pública del Ecuador, El Telégrafo, Agencia ANDES, PP El Verdadero.

búsqueda de las cifras reales respecto al gasto en publicidad y propaganda del gobierno.

- Se concluye que el CNE incumple con parte del mandato constitucional que establece que su rol es el de garantizar contiendas políticas donde los actores y posturas a dirimirse en las urnas tengan condiciones equitativas, porque se comprueba la falta de control de publicidad gubernamental dentro y particularmente fuera de campañas electorales.
- En la presente investigación se observa que las OSC tienen la experiencia y por tanto conocimiento empírico de diversas metodologías de rendición de cuentas. Complementariamente, estas organizaciones están en capacidad de compartir sus métodos y hacer recomendaciones para mejorar el sistema vigente de transparencia y control social en Ecuador.

VIII. RECOMENDACIONES

- Se recomienda hacer una revisión exhaustiva de los mecanismos de rendición de cuentas y de la aplicación de los principios constitucionales revisados y referenciados en el capítulo 1; específicamente se sugiere una revisión del control social y transparencia de los presupuestos públicos que permiten el correcto funcionamiento de todas las instancias Estatales, particularmente aquellas a cargo de controlar y fiscalizar tanto al gobierno central y gobiernos seccionales. A continuación se encuentran varios elementos que pueden ayudar a la consecución de ese objetivo y que podrían mejorar la forma de administración del Estado.
- Las argumentaciones con estilo académico y político e informativo de varios mensajes del presidente estudiado, y en particular la defensa de los programas y políticas sociales del gobierno, podrían ser considerados como elementos de propaganda. Es deseable realizar un análisis extenso sobre programas de inclusión económica y social²¹⁷ del gobierno. Estos programas y subsidios, a pesar que no se ha podido plasmar su contenido a detalle, se han referenciado en las secciones 2.2.2 y 2.2.3. Se sugiere profundizar en un estudio por separado si existe y en qué grado todo lo anterior compone un sistema clientelar con intereses electorales. Así mismo revisar si los programas funcionan y en qué medida como apoyo a estratos pobres o grupos vulnerables. Como complemento de esta propuesta, se exhorta estudiar las políticas sociales, inversión social y el gasto/inversión social -incluyendo en este grupo a los subsidios del Estado- que por motivos de espacio y del enfoque de la presente disertación no se ha podido profundizar en su análisis.
- La participación ciudadana es un tema que se debe fomentar desde las políticas públicas, dado que los consejos no han sido efectivos en el control social o rendición de cuentas social. Un mejor control de los asuntos públicos se identifica como una tarea pendiente, donde se debe potenciar y empoderar el rol

217 NB. Tales como: socio bosque, socio vivienda, socio tienda, y políticas sociales no focalizadas.

que tienen los ciudadanos (sociedad civil) como parte de sus responsabilidades y derechos en democracia. Como recomendación para que la sociedad y los entes fiscalizadores puedan realizar su trabajo apropiadamente a continuación se plantean algunas ideas.

Se sugiere que la participación ciudadana sea promovida desde múltiples plataformas. Se recomienda que se realice desde lo local y lo seccional antes que desde lo institucional (como son los consejos de planificación nacional y de igualdad) considerando que estas instancias deberían gozar de completa autonomía, y también que la mera formulación de artículos que enuncien la posibilidad de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas no es suficiente. Se debe propugnar la participación de la ciudadanía desde espacios locales como los recintos descentralizados de la Asamblea Nacional en cada capital de Provincia. Con una planificación y gestión responsable, este tipo de iniciativas se pueden potenciar para que la ciudadanía exprese su voluntad y pueda aportar en la construcción de políticas públicas.

- Se recomienda la revisión en términos de la independencia primero de funciones de las entidades de control y auditoría, segundo en la designación de los representantes del CPCCS, y tercero de todas las instancias de participación de la sociedad civil a nivel local y nacional. Resulta imperioso que exista una independencia orgánica de los espacios de participación y de control para que estas instancias puedan tomar acciones que encaminen la rendición de cuentas externa del gobierno y del aparato público en general. Se recomienda que las instancias de control auditoría y fiscalización tengan potestades para generar acciones correctivas (tales como multas, juicios administrativos) y sean auténticas instancias de control del aparato público. Su tarea fiscalizadora la podrían compartir emitiendo informes y decisiones que requieran la revisión y puedan ser objetadas por instancias plurales como la Asamblea Nacional, en casos que deberán estipularse en la Ley Orgánica de la FTCS.

- Se recomienda la acción coordinada entre Contraloría, FTCS, y la función electoral para tramitar denuncias sobre usos en campaña electoral de recursos públicos (humanos y materiales). Estas instituciones (por mandato constitucional, leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos) tienen la obligación de sancionar el uso indebido los recursos públicos. Las denuncias deben ser tramitadas bajo los criterios legales que correspondan. Algunas de las decisiones de sanciones administrativas podrían administrarse desde la Contraloría General del Estado, otras desde la Defensoría del Pueblo y cuando corresponda desde la Asamblea Nacional. Esta tarea será más eficiente si las instituciones involucradas trabajaran conjuntamente en la búsqueda de sanciones proporcionales al grado de la infracción. En este sentido existen varios tipos de infracciones o delitos que pueden ser entre otros: infracciones electorales (campañas anticipadas, financiamiento no reportado de campañas electorales), uso de recursos del Estado; las sanciones que se podrían determinar varían en el rango de sanciones: administrativas, electorales, penales, etc.
- La función legislativa podría apoyar la tarea fiscalizadora²¹⁸ de unidades especializadas en control de gasto electoral y uso indebido de fondos públicos. Para alcanzar este objetivo se reitera en la recomendación de devolver a la Asamblea Nacional atribuciones fiscalizadoras. Se recomienda observar bajo normativas orgánicas la corresponsabilidad entre las funciones del Estado, su independencia, y una correcta administración fiscalizadora entre ellos. La innovación del funcionamiento de la administración pública debe estar adscrita a los límites lógicos del balance de poder. Para mejorar la transparencia de cuentas públicas se recomienda devolver el carácter fiscalizador a la Asamblea Nacional para que ésta pueda obtener, auditar y requerir información; y cuando corresponda sancionar y exigir reportes periódicos a las instituciones y dependencias del Estado. La falta de conocimiento técnico, respecto a

218 NB. Hay que tener cuidado en que las instituciones no caigan en errores comunes de las auditorías internas que según la TAP descrita por Velasco (2011: 39) es el siguiente: El enfoque, centrado en la revisión de cumplimiento y regularidad, genera una relación de confrontación entre el auditor y las instancias sujetas a su revisión, dado que se tiende a reportar y comunicar únicamente las fallas o desviaciones encontrada. [... Por lo tanto, es un] mecanismo que podría no generar información oportuna [...] adolece de una visión estrecha de responsabilidades individuales, por lo que se deja de lado el actuar de la institución en conjunto o la valoración integral del desempeño de los programas.

transparencia y rendición de cuentas, es una de las debilidades de varios asambleístas en el órgano legislativo ecuatoriano.

- Es necesario actualizar y sistematizar la información de los sistemas de archivo de todas las instituciones públicas. Esto es factible con la implementación de sistemas informáticos los archivos de las instituciones; la digitalización y archivo virtual de la información pública permitiría una recopilación y sistematización (por búsquedas por palabras claves o por temas) en repositorios. Sería conveniente dotar de acceso a estos archivos digitales a los entes reguladores, a delegados permanentes y rotativos del CPCCS, al Directorio de la FTCS o inclusive miembros con permisos especiales de acceso de la Asamblea Nacional. Todos los actores mencionados deberán observar parámetros de eficiencia, sostenibilidad y ejercer de acuerdo a estrictos códigos deontológicos e internos de la FTCS un manejo transparente de la información pública.

Como parte de lo anterior, se recomienda la capacitación de todos los funcionarios del sector público que brindan atención a los *usuarios-clientes* (según la NGP) de todas las instituciones públicas. El propósito de esta sugerencia es sensibilizar a los empleados públicos sobre la LOTAIP, y los mecanismos que tienen ellos para cumplir con las solicitudes de acceso a la información. Adicionalmente se exhorta a su capacitación en sistemas de búsqueda informática en sistemas de recuperación de datos del archivo institucional. Su función como vínculo con la ciudadanía debe ser fortalecido mediante instrumentos de trabajo adecuados – como sistemas de búsqueda en archivos de datos digitalizados de las instituciones públicas – para mejorar los procesos y responder con mayor eficiencia y calidad humana a las solicitudes interpuestas por la sociedad civil; en otras palabras para el cumplimiento de la LOTAIP y de los parámetros de gestión de las dependencias públicas.

- Como recomendación se podría fortalecer el control social para prevenir que se difunda propaganda dentro de los sistemas de rendición de cuentas del aparato

público. Los mecanismos de participación ciudadana deberían tener una mayor capacitación para verificar el cumplimiento de las garantías constitucionales en materia de transparencia. La premisa básica para el análisis de la publicidad Estatal debe partir de la irresponsabilidad que constituye el uso de fondos públicos para la promoción y propaganda del gobierno central. Corresponde a la función electoral, Defensoría del Pueblo y Contraloría General, controlar bajo parámetros técnicos y especializados toda publicidad de todas las dependencias públicas durante períodos de campañas electorales. Fuera de campañas electorales debería existir un riguroso control y rendición de cuentas de los recursos destinados a publicidad en medios de comunicación del gobierno.

- Organismos de control como CNE, Contraloría y FTCS deberían contar con unidades especializadas coordinadas, y están llamadas a que transparenten las cuentas públicas y la rendición de los informes periódicos por parte de los GAD e instituciones descentralizadas. Estos agentes deberían gozar de total autonomía para poder ejercer sus funciones a cabalidad. Es motivo de otro estudio el analizar la independencia de las funciones, más que nada de la FTCS.
- Se debe ampliar la capacidad para regular la igualdad de propaganda y publicidad política. Hay sin duda, una falta de control, que se vuelve aún más evidente fuera de períodos controlados por los reglamentos de promoción y gasto electoral del CNE. Las campañas anticipadas, la propaganda política permanente de la que hablan los autores es contraria a los principios de la ética pública, demuestra un *ethos* organizacional que menoscaba los principios de transparencia y rendición de cuentas claras a la sociedad. Todo el aparato del Estado emite publicidad a lo largo del año. Sin embargo, el Código de la Democracia no se ejerce, impidiendo así un control efectivo durante los períodos de campaña. Se recomienda dotar de los suficientes recursos a la función electoral y tener observatorios electorales por parte de ciudadanos, organizaciones internacionales de transparencia (es decir, ONG) y OSC para fomentar procesos de control en campañas electorales particularmente en lo que respecta a campañas electorales

anticipadas y utilización de fondos públicos para propaganda política y promoción electoral.

- Se recomienda como parte del punto anterior, que se modifique el Código de la Democracia y los reglamentos internos para que a futuro se destinen suficientes recursos a la función electoral de manera que se cumpla con disposiciones más estrictas sobre el Financiamiento y Control del Gasto Electoral. Las reformas deben encaminarse a tener procedimientos técnicos, claros, que se puedan cumplir para prevenir y controlar de manera permanente (es decir, no solo en campañas electorales) el mal uso de recursos públicos en la difusión de mensajes de propaganda y publicidad de la imagen de una persona o una postura política como por ejemplo la marca Rafael Correa.
- Se recomienda el estudio por parte de los entes fiscalizadores del Estado en cuanto a la comunicación política del gobierno de Alianza País. Así mismo se recomienda la capacitación e incorporación a un sistema de entrenamiento a los funcionarios del CNE, TCE, Contraloría y FTCS en general para que todos estos organismos promuevan una cultura de denuncia y transparencia en las administración pública (como parte de esta cultura de transparencia se invita a dar trámite a los procesos para fiscalizar las acciones de funcionarios del gobierno).

La publicidad del gobierno debe restringirse para evitar una tergiversación de la rendición de cuentas donde subyace una intención político-electoral de la marca Rafael Correa. La revisión de los contenidos, del formato, de los recursos audiovisuales empleados debería pasar por el lente analítico de funcionarios especializados en comunicación política, márketing político, propaganda y publicidad política; la Corte Constitucional ha planteado en la diferenciación de la información en las tres categorías de la distinción de las “*actividades de promoción*”; este criterio técnico debe ser acogido por el CNE y TCE para fortalecer los límites a la propaganda y poder hacer una fiscalización como ya se

ha mencionado. La publicidad oficial debería someterse a un análisis comunicacional que tenga estándares rigurosos para determinar la intención de los mensajes, y en caso de que existan transgresiones a la ley producto de contenidos propagandísticos -además de otros criterios técnicos comunicacionales formulado en los instrumentos de control de gasto electoral y del CNE (2011; 2012; 2013; 2014) y el Código de la Democracia- la emisión de la información en el medio que fuere debería prohibirse. En síntesis se recomienda hacer público el total expendido por las instituciones en proyectos particularmente comunicacionales, en lo referente a su realización, contenido, propósito y costo final. Durante las elecciones le corresponde a la función electoral el control de estos mensajes; fuera de períodos electorales les corresponde a todas las entidades que componen la FTCS llevar a cabo este análisis y producir acciones que prevengan los actos perniciosos, ilegales y dañinos de la administración pública.

- Se recomienda en una futura investigación enfocar la búsqueda y compilación, centrando el análisis de las partidas y sub-partidas presupuestarias que guardan relación con: edición impresión, reproducción y publicaciones, espectáculos culturales y sociales; eventos públicos oficiales; difusión, información, publicidad; materiales de impresión, fotografía, reproducción y publicaciones; o sus equivalentes. Se invita a la SNAP a establecer nuevos mecanismos para el cumplimiento de la obligación de transparentar los presupuestos y gastos reales en montos anuales que concuerden con los valores presupuestados por la Asamblea Nacional cada año.
- Los pasos que ha tomado PC para monitorear los medios de comunicación deben extenderse o complementarse con el apoyo de otras organizaciones para tener datos cuantitativos reales. Se invita a que más OSC y ONG apoyen los procesos de fiscalización y *accountability* de los gastos realizados dentro y fuera de los periodos de campañas electorales. La Corporación Participación Ciudadana ha exhortado al gobierno que la ciudadanía participe en la co-decisión, en la

elaboración de políticas públicas. Esta institución y el autor de esta investigación recomendamos que la participación ciudadana se ejerza tanto en el momento de su ejecución como en su evaluación.

- Se recomienda en específico el mejoramiento de la rendición de cuentas cabal de la función ejecutiva y de la SECOM en las partidas presupuestarias que guardan relación con la difusión, publicación, publicidad, realización de eventos sociales. Acogiendo el criterio²¹⁹ de Ignacio Ramonet, quien en el marco de la búsqueda de una “*ecología de la información*” propone la conformación de un “*quinto poder ciudadano*”, mediante la creación de observatorios de medios, para contrarrestar el poder de los grandes grupos mediáticos (Ramonet en Orlando, 2011: 143).
- Otra recomendación es la gestión de auditorías y revisión por instituciones especializadas al trabajo del sector público en general. Se recomienda revisiones y auditorías apliquen a toda asignación de recursos públicos en contratos de publicidad, promoción y difusión de las instituciones que la ley establece que deben rendir cuentas. Cada gobierno podría gestionar la auditoría de las cuentas públicas en todos los asuntos que estén obligadas²²⁰ a rendir cuentas sobre el uso de recursos. Esta sugerencia parte de la NGP y las estrategias administrativas que tienen una visión de administración similar al aparato privado.
- Una sugerencia para aprovechar los recursos del Estado en la rendición de cuentas es estructurar una red por sectores para reportar de sus actividades. Se recomienda instaurar grupos de trabajo desde la perspectiva orgánica del gobierno (Ministerios Coordinadores, Secretarías Nacionales, entre otros) para que rindan cuentas de manera conjunta aquellos sectores, para los cuales se defina una vinculación natural en los roles objetivos, metas, etc. previa

219 “La libertad de los medios de comunicación es sólo la extensión de la libertad colectiva de expresión, fundamento de la democracia. Como tal, no puede ser confiscada por un grupo de poderosos. Implica, por añadidura, una responsabilidad social y, en consecuencia, su ejercicio debe estar, en última instancia, bajo el control responsable de la sociedad” (Orlando, 2011: 143).

220NB. Obligadas por la LOTAIP y las leyes sobre usos de fondos públicas mencionadas en el capítulo 1.

evaluación y planificación orgánica de competencias, funciones y responsabilidades de tales instituciones o entidades. El sentido de lo anterior será conseguir una estructura cooperativa y funcional que permitirá un aprovechamiento de recursos y un mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas del Estado.

- Combinando las dos últimas sugerencias se propone además organizar un plan de acción conjunto en el que se determinen actividades de transparencia para cada organización (para los GAD, Ministerios, Ministerios coordinadores, Secretarías Nacionales, Empresas Públicas, entre otras dependencias del Estado), según su grado de desarrollo organizacional. Se recomienda simplificar los procesos de rendición de cuentas y armar una serie de instrumentos congruentes al tipo de proceso de la institución pública en la que se va a implementar. Posteriormente, se debe trabajar en el interior de cada organización para organizar la información que ayudará al reporte y difusión de cuentas claras.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de revistas

- Acosta, A. (2012, abril-mayo). El retorno del Estado Primeros pasos post-neoliberales, mas no post-capitalistas. *La Tendencia*, No. 13, (primera edición), 63-72.
- Ávila, C. (2012). El mito como elemento estratégico de comunicación política: aplicación del modelo de Barthes al caso ecuatoriano. Cuadernos de Información (447 Edición No. 31), 139-150. Recuperado de: <http://cuadernos.uc.cl/uc/index.php/CDI/article/view/447/pdf>
- Muñoz, J. P. (2010). Gabinetes itinerantes, enlaces ciudadanos y consejos comunales. *Ecuador Debate*, (No. 80), Recuperado de: <http://flacsoandes.edu.ec/dspace/handle/10469/3493#.VAiRrPI5Pgw>
- Toledo, E. A. (2009). La Rendición de Cuentas (*Accountability*) y la retórica de la Nueva Gestión Pública. *Espacios Públicos*, 12(24ta ed.) 71-89, Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611167005>
- Vaillancourt, Y. (2011, octubre-noviembre). El proyecto de sociedad alternativa en Ecuador: ¿Socialismo o Social-democracia del siglo XXI? *La Tendencia*, No. 12, (primera edición), 93-97.

Libros

- ACOSTA, A. (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional, Tercera Edición.
- BURBANO DE LARA et al. (2007). *Correa, un año...: de las promesas a la realidad*. Quito. La Caracola Editores.
- CARBONELL, M. (2011). *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales*. Quito. Editora jurídica Cevallos.
- CUVI, J et al. (2013). *El Correísmo al Desnudo*. Quito. Arcoíris Producción Gráfica. Segunda Edición.
- DE LA TORRE, C. (2008). “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho” en *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. FLACSO, Ministerio de Cultura. Quito.
- GALINDO, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México D.F, Editorial Porrúa. Recuperado de:

<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/teoria%20de%20la%20administracion%20publica.pdf>

- GORDON P. y TEJADA E. (2012). *Análisis de la Comunicación Pública del Gobierno del Ec. Rafael Correa Delgado. Estudio de Caso: Canal Telemazonas y diario El Comercio*. (Tesis de pregrado Universidad Politécnica Salesiana, Quito). Recuperado de:
<http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/3376/1/QT03079.pdf.pdf>
- GRIMALDO, J. (2007). *Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela*, Recuperado de:
http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf
- GUERRERO, O. (2009). Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*. ISSN 1405-1435, (Núm. Esp. IA 2009), México DF: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 73-90.
- HARNEKER, M. (2010) *América Latina y el Socialismo del Siglo XXI: inventando para no errar*. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/docs/101472.pdf>
- KAST, F. y ROSENZBEIG, J. (1976) “*Administración en las Organizaciones*”, México, McGraw-Hill.
- MANTILLA, S. et al. (2012). *Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito. Editorial Planeta del Ecuador S.A.
- MEDINA, N. et al. (2011). *Cuatro años de revolución ciudadana, entre la propuesta y la realidad*. Quito. Centro de Diseño e Impresiones FACSO. Universidad Central del Ecuador.
- MURPHINE, R. D. (1998). *Introduction to Political Campaign Strategy*. Paper Number 1 in the Basic Elements in Political Communication Series. Estados Unidos, WASHINGTON D. C. Political Communication Series
- OLEAS, S. y ORTIZ, M. (2008) *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*, Editorial Vozes, Río de Janeiro.
- PACHANO, S. y RAMÍREZ F. (2012). *Democracias en transformación: ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?* Bolivia, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung
- RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización. Volúmenes 1 y 2*. España, Madrid: Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR. GARCÍA F. (2011). *Cuatro Años de Revolución Ciudadana: Entre la Propuesta y la realidad*. Quito. Centro de Diseño e Impresiones FACSO

VÁSQUEZ L. y SALTOS N. (2013). *Ecuador y su realidad*. Quito. Fundación de Investigación y Promoción Social “José Peralta”. *Vigésima Edición: 2013-2014*.

Tesis

Carrera, D. (2009). *Mediatización de la política: el discurso audiovisual del gobierno ecuatoriano y sus signos*. (Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1145/1/T0725-MC-Carrera-Mediatizaci%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica.pdf>

Herrera, R. P. (2012). *Rendimientos económico-sociales de la democracia en el Ecuador Postdictadura. Situación General del Trabajo durante los gobiernos de Gustavo Noboa Bejarano, Lucio Gutiérrez Borbúa y Rafael Correa Delgado* (Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Martínez, J. M. (2010). *El Cascabel del Gatopardo: La Orientación del proyecto de la Revolución Ciudadana a través de una lectura de su relación con el Movimiento Indígena* (Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Montero, G. D. (2013). *Estrategias comunicacionales-discursivas del presidente Rafael Correa utilizadas en los enlaces ciudadanos*. (Pregrado). Universidad Central del Ecuador, Facultad de Comunicación Social.

Orlando, R. (2011). *Discursividades contra hegemónicas en gobiernos posneoliberales. Un análisis de la prensa gráfica en argentina y ecuador a propósito de las nuevas políticas de comunicación y medios (2009-2010)*. (Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Recuperados en la web

ABC Internacional. (2012). *El Presidente de Ecuador suspende la publicidad oficial en algunos medios privados*. Recuperado de:
<http://www.abc.es/20120728/internacional/abci-correa-publicidad-medios-201207282356.html>

Agence France-Presse. (2009). *Ecuador declaró Estado de emergencia en el sector eléctrico*. Recuperado de:

<http://www.eluniverso.com/2009/11/06/1/1356/ecuador-declaro-estado-emergencia-sector-electrico.html>

Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica (ANDES). (2010) *Quiénes Somos*. Recuperado de: <http://www.andes.info.ec/es/quienes-somos>

Aguiar V. y Castro L. (2012). *Análisis de Coyuntura: Cuadernos de trabajo*. FLACSO, Programa de Economía. Recuperado de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1336070406.Analisis_de_Coyuntura_Capitulo_5_Sector_Fiscal_2011.pdf

Alfaro, F. (2008). *Bases de Datos en la Construcción de Estrategias Triunfadoras*. Recuperado de: www.centrogeopolitico.com.

Arellano D. y Cabrero E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*. Recuperado de: <http://observatoriodepolitica.com/avances/wp-content/uploads/2011/06/16.pdf>

Arias A., Acosta A., Álvarez, F. et al. *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: CIUDAD, 2011. Recuperado de: <http://www.ciudad.org.ec/publicaciones/12-publicaciones/1999-debates-sobre-cooperacion-y-modelos-de-desarrollo>

Asamblea Nacional del Ecuador (2009) *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Recuperado de: http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-LEY_ORGANICA_ELECTORAL_CODIGO_DE_LA_DEMOCRACIA&query=C%3%B3digo%20de%20la%20Democracia

Asamblea Nacional del Ecuador (2011) *Reforma a la Ley Orgánica Electoral, Código De La Democracia*. Recuperado de: <http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/transparencia/REFORMA-CODIGO-DEMOCRACIA.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado de: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica De La Función De Transparencia Y Control Social*. Registro Oficial No. 53. Recuperado de: <http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6c47cd9c-e90c-4edb-a204->

7f535a921f07/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Funci%C3%B3n%20de%20Transparencia%20y%20Control%20Social

Asamblea Nacional del Ecuador. 2009. *Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales Y Control Constitucional*. Recuperado de: <http://docs.ecuador.justia.com/nacionales/leyes/ley-organica-de-garantias-jurisdiccionales-y-control-constitucional.pdf>

Asociación Internacional De Presupuesto Público. (2012). *Propuesta Metodológica para evaluar el gasto público: Indicadores de Calidad y Eficiencia*. Recuperado de: <http://www.asip.org.ar/es/content/propuesta-metodologica-para-evaluar-el-gasto-p%C3%BAblico-indicadores-de-calidad-y-eficiencia>

Banco Central del Ecuador. (2013) *Estadísticas Macroeconómicas: Presentación Estructural 2013*. Recuperado de: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2013.pdf>

Cámara de Comercio de Guayaquil. (2011). *Boletín Económico Cámara De Comercio De Guayaquil: Julio 2011*. Recuperado de: <http://www.lacamara.org/ccg/2011%20Jul%20BE%20CCG%20Impuestos%20en%20Ecuador.pdf>

Cámara de Comercio de Guayaquil. (2012). *Boletín Económico Cámara De Comercio De Guayaquil: Enero 2012*. Recuperado de: <http://www.lacamara.org/ccg/2012%20ENE%20BE%20CCG%20Salario%20Digno%20y%20estructura%20de%20costos%20de%20las%20empresas.pdf>

Clarín. (2012). *Correa suspende la publicidad oficial en los medios privados*. Recuperado de: http://www.clarin.com/mundo/Correa-suspende-publicidad-oficial-privados_0_746325424.html

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/evaluacion/default.asp?url=/publicaciones/xml/9/51769/PS2013AnexoEstadistico.xlsx&id_doc=103045&id_not_pf_con=51769&idioma=ES

Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social (CPCCS). (2013) *Guía de Rendición de Cuentas para Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): Provinciales, Municipales y Parroquiales*, Recuperado de: <http://www.cpccs.gob.ec/docs/Estructura/Rendicioon%20de%20Cuentas/G>

uiiia% 20de% 20Rendicioon% 20de% 20Cuentas% 20para% 20GADS/Guia%
20de% 20Rendicion% 20de% 20Cuentas% 20para% 20GADS.pdf

Consejo Nacional Electoral. (2011). Acta de Sesión del Cuarto Consejo Consultivo de Organizaciones Políticas. Recuperado de:
<http://www.cne.gob.ec/index.php/organizaciones-politicas/consejo-consultivo-de-organizaciones-politicas/209-uncategorised/2374-cuarta-reunion-del-consejo-consultivo-de-organizaciones-politicas>

Consejo Nacional Electoral. (2011). *Reglamento Fondo Partidario Permanente a Organizaciones Políticas*. Registro Oficial Suplemento 498 de 25/07/2011. Quito. Lexis S.A. Recuperado de:
http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_FONDO_PARTIDARIO_PERMANENTE_A_ORGANIZACIONES_POLITICAS&query=Ley%20Org%C3%A1nica%20Reformatoria%20%20a%20la%20Ley%20electoral%20C%C3%B3digo%20de%20la%20Democracia#Index_tcell0_0

Consejo Nacional Electoral. (2012) *Reglamento sobre Auditoría de Procesos Electorales*. Registro Oficial, Suplemento 771 de 21/08/2012. Quito. Lexis S.A. Recuperado de:
http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_SOBRE_AUDITORIA_DE_PROCESOS_ELECTORALES&query=Reglamento%20sobre%20Auditor%C3%ADa%20de%20Procesos%20Electorales#Index_tcell1_0

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Estatuto Orgánico del Instituto de Promoción Político-Electoral*. Registro Oficial, Suplemento 782 de 05/09/2012. Quito. Lexis S.A. Recuperado de:
http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=GESTION-ESTATUTO_ORGANICO_DEL_INSTITUTO_DE_PROMOCION_POLITICO_ELECTORAL&query=Estatuto%20Org%C3%A1nico%20del%20Instituto%20de%20Promoci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtico%20Electoral#Index_tcell2_0

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Reglamento de observación Electoral*. Registro Oficial, Suplemento 807 de 10/10/2012. Quito. Lexis S.A. Recuperado de:
http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=GESTION-REGLAMENTO_DE_OBSERVACION_ELECTORAL&query=Reglamento%20de%20observaci%C3%B3n%20Electoral#Index_tcell1_0

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Reglamento de Promoción Electoral*. Registro Oficial, Suplemento 801 de 02/10/2012. Quito. Lexis S.A.

Recuperado de:

http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_DE_PROMOCION_ELECTORAL_2013_2014&query=Reglamento%20de%20Promoci%C3%B3n%20Electoral#Index_tccell1_0

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Reglamento para Apoyo y Supervisión a los Procesos Electorales*. Registro Oficial Suplemento 771 de 21/07/2012.

Recuperado de: <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/compilacion-normativa-cne-ecuador>

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y Gasto Electoral y su juzgamiento en sede administrativa*. Recuperado de:

<http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2012/octubre/code/20557/registro-oficial-no-814--lunes-22-de-octubre-del-2012-segundo-suplemento#1210>

Consejo Nacional Electoral. (2013). *Reglamento de Promoción Electoral 2013-2014*. Registro Oficial Suplemento 138 de 05/12/2013. Quito. Lexis S.A.

Recuperado de:

http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_DE_PROMOCION_ELECTORAL_2013_2014&query=Reglamento%20de%20Promoci%C3%B3n%20Electoral#Index_tccell1_0

Consejo Nacional Electoral. (2014). *Reglamento para Control Financiamiento Propaganda Gasto Electoral*. Registro Oficial Suplemento 178

de 06/02/2014. Quito. Lexis S.A. Recuperado de:

http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO_PARA_CONTROL_FINANCIAMIENTO_PROPAGANDA_GASTO_ELECTORAL&query=Reglamento%20de%20Promoci%C3%B3n%20Electoral#Index_tccell9_0

Consejo Nacional Electoral. (2012). *Reglamento de Fiscalización y Control del Gasto*. 03/10/2012. Recuperado de:

<http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=BF0B8CE5F85578030B254B9D40EDE0FDCFF8F5F5&type=RO&pagenum=1>

Corporación Participación Ciudadana (PC). (2011). *Boletín de Prensa 188:*

Presencia de actores políticos en espacios informativos en canales de televisión nacional. Recuperado de:

http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=163:boletin-de-prensa-188&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67

- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2011). *Boletín de Prensa 171: Informe de Monitoreo de Medios correspondiente a la observación a la Publicidad Oficial 2010*. Recuperado de:
http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=131:boletin-de-prensa-171&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67
- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2012). *Boletín de Prensa No. 227: Informe Monitoreo de Medios correspondiente a enero de 2012*. Quito, Recuperado de:
<http://www.lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/publi.pdf>
- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2012). *Boletín de Prensa 251: Participación Ciudadana recibe de Presidencia documentos con descuentos en cifras de publicidad*. Recuperado de:
http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=326:boletin-de-prensa-251&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67
- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2012). *Boletín de Prensa 248: Participación Ciudadana sustenta su labor de Monitoreo y Control Social*. Recuperado de:
http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=322:boletin-de-prensa-248&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67
- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2012). *Boletín de Prensa 241: Informe Consolidado Primer Semestre Centro de Monitoreo de Medios. Publicidad Oficial 2012*. Recuperado de:
http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=295:boletin-de-prensa-241&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67
- Corporación Participación Ciudadana (PC). (2012). *Boletín de Prensa 225: Informe consolidado Centro de Monitoreo de Medios, Publicidad Oficial 2011*. Recuperado de:
http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?option=com_content&view=article&id=237:boletin-de-prensa-225&catid=41:boletin-de-prensa&Itemid=67
- Corte Constitucional. (2012) *Casos Referentes a Ley Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas*. Resolución de la Corte Constitucional 28, Registro Oficial Suplemento 811 de 17 de Octubre del 2012.

- Dávalos, P. (2013). *Las falacias del discurso extractivista*. Quito. Recuperado de:
http://www.inredh.org/archivos/pdf/las_falacias_del_extractivismo.pdf
- Diario Expreso. (2012). *El Gobierno pagó \$ 87 millones de publicidad en 2011*.
 Recuperado de:
http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota_print.aspx?idArt=2943072&tipo=2
- Diario Expreso. (2012). *Ministros se acogen al silencio en la Asamblea*.
 Recuperado de: <http://www.orenses.com/noticias/contenido.html?id=8435>
- Diario Hoy. (2012). *Caicedo solicitó retiro de publicidad que no es informativa de instituciones públicas*. Recuperado de: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/caicedo-solici%C2%85iones-publicas-471022.html>
- Diario Hoy. (2012). *Publicidad crecería para 2012*, Recuperado de:
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/publicidad-creceria-para-2012-515724.html>
- Diario La Hora. (2011). *Baneros Piden Declaratoria De Emergencia*,
 Recuperado de:
http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101184341/-1/Baneros_piden_declaratoria_de_emergencia.html
- Diario PP. (2012). *Gasto de publicidad del Gobierno no llega a 18 millones, afirma Correa*. Recuperado de:
<http://www.ppelverdadero.com.ec/index.php/actualidad/item/gasto-de-publicidad-del-gobierno-no-llega-a-18-millones-afirma-correa.html>
- Dinatale, M. y Gallo, A. (2010). *Luz, cámara... gobiernen: nuevos paradigmas de la comunicación presidencial en América Latina*. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung, 1ra Ed. Recuperado de:
http://www.kas.de/wf/doc/kas_19769-1522-4-30.pdf?110209134903
- Ecuador Inmediato. (2010). *Instituciones públicas se rehusaron a dar información para estudio gasto publicidad oficial*. Recuperado de:
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=134109&umt=instituciones_publicas_se_rehusaron_a_dar_informacion_para_estudio_gasto_publicidad_oficial_audio
- Ecuador Inmediato. (2010). *Páez plantea regulación a cadenas nacionales y enlaces sabatinos de presidente Correa*. Recuperado de:
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=119554&umt=paez_plantea_regulacion_a_cadenas_nacionales_y_enlaces_sabatinos_presidente_correa#
- Ecuador Inmediato. (2012). *Gobierno no inscribirá tesorero para campaña electoral*. Recuperado de:

http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/gobierno_no_inscribira_tesorero_para_campana_electoral--145782

Ecuador Inmediato. (2012). *Ministra Soliz insiste en que PAIS fue quien corrió con gastos de la pasada campaña electoral*. Recuperado de: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=156928&umt=ministra_doris_soliz_insiste_que_pais_fue_quien_corrio_con_gastos_pasada_campana_electoral

El Ciudadano. (2011). *Subsecretario de Innovación y Nuevos Medios da entrevistas a diferentes medios*. Recuperado de: http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=category&id=2%3Apolitica&layout=blog&Itemid=43&limitstart=1080

El Ciudadano. (2012). *Enlaces Ciudadanos*. Recuperado de: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=43&Itemid=67

El Comercio. (2011). *Gasto público, el motor del Régimen*. Recuperado de: <http://www.ecuadorinvierte.com/noticias-ecuador/gasto-publico-el-motor-del-regimen>

El Comercio. (2011). *Gasto público, el motor del Régimen*. Recuperado de: <http://www.ecuadorinvierte.com/noticias-ecuador/gasto-publico-el-motor-del-regimen>

El Comercio. (2011). *Los gastos en publicidad oficial se dispararon desde el 2007*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/politica/gastos-publicidad-oficial-se-dispararon.html>

El Comercio. (2012). *Encuestas difieren sobre popularidad de Correa*. Recuperado de: http://www.elcomercio.com/politica/Gestion-Correa-aprobada-ecuatorianos-encuesta_0_561543875.html

El Comercio. (2012). *La Presidencia emitió un spot cada 3 horas en el 2011*. Recuperado de: http://www.elcomercio.com/politica/Presidencia-emitio-spot-horas_0_638336365.html

El Telégrafo. (2013). *El SRI recaudó en 2012 \$11.267 millones, la cifra más alta de su historia*. Recuperado de: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/el-sri-recaudo-en-2012-11-267-millones-la-cifra-mas-alta-de-su-historia.html>

El Telégrafo. (2013). *Rendición social de cuentas, participación ciudadana y transparencia en la Función Judicial*. Recuperado de: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/rendicion-social-de-cuentas-participacion-ciudadana-y-transparencia-en-la-funcion-judicial.html>

- El Telégrafo. (2014). *Campaña presidencial de Rafael Correa es reconocida internacionalmente*. Recuperado de:
<http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/campana-presidencial-de-rafael-correa-es-reconocida-internacionalmente.html>
- El Telégrafo. (2014). *Decreto 393 reorganiza a la SECOM*. Recuperado de:
<http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/decreto-393-reorganiza-a-la-secom.html>
- El Tiempo. (2013). *Instituciones incumplen la rendición de cuentas*. Recuperado de:
<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/120712-instituciones-incumplen-la-rendicia-n-de-cuentas/>
- El Universo. (2011). *Cadenas del Gobierno suman 151 horas al aire*. Quito. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/2011/05/23/1/1355/cadenas-gobierno-suman-151-horas-aire.html>
- El Universo. (2011). *Gobierno presupuesta gastar cinco veces más en publicidad en 2012*. Recuperado de:
<http://www.eluniverso.com/2011/11/18/1/1355/gobierno-presupuesta-gastar-cinco-veces-mas-publicidad-2012.html>
- El Universo. (2011). *Rodas: Publicidad oficial desde 2007 costó \$ 121 millones*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/2010/09/23/1/1355/rodas-publicidad-oficial-desde-2007-costo-121-millones.html>
- El Universo. (2013). *Cambios en Ejecutivo se concretan por decretos*. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/03/nota/985811/cambios-ejecutivo-se-concretan-decretos>
- El Universo. (2013). *El miércoles son 7 años de Rafael Correa en el poder en Ecuador*. Recuperado de:
<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/12/nota/2014596/gobierno-revolucion-cifras>
- Enciclopedia Cubana En La Red. (2014). *Socialismo Latinoamericano del Siglo XXI*. Cuba, Habana. Recuperado de:
http://www.ecured.cu/index.php/Socialismo_Latinoamericano_del_Siglo_XI
- Enlace Ciudadano. (2011). Enlace Ciudadano Nro. 225 desde Cuenca, Azuay. - 18/06/11.(Repositorio en video desde 1:32:00 hasta 1:47:14) Recuperado de:
<http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano225/>
- e-Strategia Consulting Andes. (2011). *Gobierno Por Resultados – GPR, GUÍA METODOLÓGICA*. Quito, Secretaría Nacional de la Administración Pública. Recuperado de:

http://cloud.espe.edu.ec/archivos/public.php?service=files&t=672dff50d9575c9928b1786c2769b522&download&path=/GPR/005_GPR_GuiaMetodologica_Fundamentos_v5.0.pdf

Flor, E. (2013). *La participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública por resultados*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Boletín Informativo “Spondylus”. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3629/1/CON-PAP-Flor,%20E-Participacion.pdf>

Función de Transparencia y Control Social (FTCS). (2014). *Qué es la Instancia de Coordinación*. Recuperado de: <http://www.ftcs.gob.ec/index.php/que-es-la-instancia-de-coordinacion.html>

Función de Transparencia y Control Social (FTCS). (2014). *Conformación*. Recuperado de: <http://www.ftcs.gob.ec/index.php/conformacion.html>

FUNDAMEDIOS (Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios). (2010). *La palabra rota: Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. http://www.fundamedios.org/sites/default/files/archivos/la_palabra_rota.pdf

FUNDAMEDIOS. (2012). ¿Cómo se filtran las noticias que recibimos? Una aplicación de las ideas de Noam Chomsky para entender el cerco informativo de la Revolución Ciudadana. Parte I. Recuperado de: <http://www.fundamedios.org/defensa-y-promocion/articulos/la-ambiciosa-concentracion-de-medios-por-parte-del-gobierno>

FUNDAMEDIOS. (2012). ¿Cómo se filtran las noticias que recibimos? Una aplicación de las ideas de Noam Chomsky para entender el cerco informativo de la Revolución Ciudadana. Parte II. Recuperado de: <http://www.fundamedios.org/defensa-y-promocion/articulos/el-mercado-revolucionario-de-ideas-del-socialismo-del-siglo-xxi>

FUNDAMEDIOS. (2012). ¿Cómo se filtran las noticias que recibimos? Una aplicación de las ideas de Noam Chomsky para entender el cerco informativo de la Revolución Ciudadana. Parte III. Recuperado de: <http://www.fundamedios.org/defensa-y-promocion/articulos/la-apabullante-maquinaría-para-acallar-las-criticas>

FUNDAMEDIOS. (2013). *EL SILENCIO ASFIXIANTE: La libertad de expresión en el Ecuador 2013*. Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://origin.library.constantcontact.com/download/get/file/1107361599700-216/Informe+R%C3%83%C2%A9plica+hoja+de+Fundamedios.pdf>

- FUNDAMEDIOS. (2014). El Gobierno de la Propaganda. Recuperado de:
<http://www.fundamediosbajoataque.org/pdf/6-el-gobierno-de-la-propaganda.pdf>
- GERENCIE. (2012), *Definición O Concepto De Gasto Público*. Recuperado de:
www.gerencie.com/definicion-o-concepto-de-gasto-publico.html
- Grupo Faro. (2012). *Buenas Prácticas de Transparencia y Rendición Social de Cuentas en las que Intervienen las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*. Recuperado de: <http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/05/Buenas-Practicas-Transparencia-y-Rendicion-Cuentas-2.pdf>
- HOY. (2013). *Correa anuncia el incremento salarial de \$22 en 2014 tras larga explicación matemática*. Recuperado de: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-anuncia-el-incremento-salarial-de-22-en-2014-tras-larga-explicacion-matematica-597886.html>
- ICESI. (2012) *Coefficiente de Gini*. Recuperado de:
<http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2014). *Pobreza en Ecuador cierra el 2013 con una caída de 1,76 puntos*. Recuperado de:
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-en-ecuador-cierra-el-2013-con-una-caida-de-176-puntos/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). *El Índice de Precios al Consumidor (IPC): Canastas*. Recuperado de:
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta/>
- La Jornada. (2010). *El Estratega que hizo a Rafael Correa Presidente*. Ygonet H. Recuperado de:
<http://www.lajornadanet.com/diario/opinion/2010/agosto/30-2.html>
- La Vanguardia. (2014). *Rafael Correa: "Sin educación no puede haber revolución, ni democracia"*. Recuperado de:
<http://www.lavanguardia.com/internacional/20140424/54406163442/rafael-correa-educacion-revolucion-democracia.html>
- Laguna. G. (2005). *Teoría y praxis en Administración Pública*. Recuperado de:
<http://www.cuzumpango.uaemex.mx/>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2012). *Ocho Ministros coordinadores presentan informe a la nación*. Recuperado de:
http://www.midena.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&i

d=818:ocho-ministros-coordinadores-presentan-informe-a-la-nacion&catid=85:agosto-2011&Itemid=217

Ministerio de Finanzas. (2014). *¿Qué es el Sector Público?* Recuperado de: <http://www.finanzas.gob.ec/que-es-el-sector-publico-2/>

Misión de Observación Electoral Unión Europea (2009). *Informe Final sobre las Elecciones Presidenciales y para la Asamblea Nacional del 26 de abril de 2009*. Recuperado de: http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-informe-final-elecciones-presidenciales-y/at_download/file

Morales, E. (2012). *El discurso político de Rafael Correa (presidente de Ecuador)*. Recuperado de: http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/9051/2/MoralesLopez_Correa_2012.pdf

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Observatorio Legislativo. (2013). *Observatorio Legislativo Ecuador presenta informe sobre trabajo de la Asamblea Nacional 2009 – 2013*. Recuperado de: http://www.observatoriolegislativo.ec/media/informes/integrales/Bolet%C3%ADn_013_2009-2013_1.pdf

Ortiz, A. (2008). *Gobernanza y Finanzas Públicas: La Autonomía como nuevo modelo de desarrollo*. Recuperado de: <http://www.larreayortiz.com/es/articulos-destacados/44-articulos/94-gobernanza-y-finanzas-publicas>

Ospina, P. (2009). *El Fin de la Transición*. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP). Quito. Recuperado de: http://www.cepecuador.org/images/PDFs/coyuntura_mayo2009.pdf

Ospina, P. (2011). *La revolución ciudadana y sus abolladuras. Análisis de coyuntura, mayo–octubre de 2011*. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP). Quito. Recuperado de: http://www.cepecuador.org/images/PDFs/coyuntura_octubre2011.pdf

Palán Z. (2003). *100 días de la Carta de Intención con el F.M.I*. Taller de Historia Económica, Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito. Recuperado de: <http://puce.the.pazymino.com/boletinmayo03.doc>

Presidencia de la República del Ecuador (2012). *Directorio de Instituciones*. Recuperado de:

http://www.presidencia.gob.ec/index.php?option=com_sobi2&catid=4&Itemid=118

Presidencia de la República del Ecuador (2014). *Gabinete Revolución Ciudadana*. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.ec/gabinete-revolucion-ciudadana/>

Radio Sucre. (2011). *Gobierno de Correa suma 1 025 cadenas nacionales, sin contar los enlaces sabatinos*. Recuperado de: <http://www.radiosucra.com.ec/gobierno-de-correa-suma-1-025-cadenas-nacionales-sin-contar-los-enlaces-sabatinos/>

Ramírez, F. (2010). *Programa, Estrategia y Táctica del Cambio Político: La Revolución Ciudadana y la transformación social*. Alianza PAÍS. Recuperado de: http://vototransparente.ec/apps/archivosvt/op/0/pg_2_00003.pdf

Romero, P y Franco, A. (2007). *Rendición de cuentas. Indicador de la democracia*. Recuperado de: www.indetec.gob.mx/cnh/Propuestas/165.pdf

Sánchez, R. (2012). *Gobierno popular y medios de comunicación: caso ecuatoriano*. Fundación de Estudios, Acción y Participación Social (FEDAEPS). Recuperado de: <http://www.fedaeps.org/alternativas/gobierno-popular-y-medios-de>

Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). (2013). *Informe de Rendición de Cuentas 2013*. Recuperado de: <http://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-Informe-2013.pdf>

Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). (2014). *Cadenas de Radio y Televisión*. Recuperado de: <http://www.comunicacion.gob.ec/cadenas-nacionales/>

Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). (2014). *Enlace Ciudadano*. Recuperado de: <http://www.comunicacion.gob.ec/enlace-ciudadano/>

Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). (2014). *Subsecretaría de Información*. Recuperado de: <http://www.comunicacion.gob.ec/subsecretaria-de-informacion/>

Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP). (2014). *Rendición de Cuentas 2013 Secretaría Nacional de Gestión de la Política*. Recuperado de: http://issuu.com/politicaecuador/docs/rendici_n_cuentas_2013

Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP). (2014). *Valores - Misión - Visión*. Recuperado de: <http://www.politica.gob.ec/valores-mision-vision/>

- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2013). *Misión de la Subsecretaría General de la Gestión Pública*. Recuperado de: <http://www.administraionpublica.gob.ec/subsecretaria-general-de-la-gestion-publica/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2014). *Hoja de Vida, Pavel Muñoz*. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/CV-PABELLMUNOZ.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2014). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/?s=estrategia+nacional+de+desarrollo>
- Servicio de Rentas Internas (SRI). (2012). *Mecanismo de rendición de cuentas*. Recuperado de: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/mecanismo-de-rendicion-de-cuentas>
- Sistema de Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil. (2012) *Decreto Presidencial 982*. Recuperado de: www.sociedadcivil.gov.ec
- Universidad de Buenos Aires. (2007) Bermúdez, N. *La noción de ethos: historia y operatividad analítica*. Buenos Aires, Revista Electrónica De Estudios Filológicos No. 14. Recuperado de: <http://www.um.es/tonosdigital/znum14/secciones/estudios-1-ethos.htm>
- Velasco, E. (2011). *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* México DF. Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_publ/Cuaderno_de_Rendicin_tres.pdf