



6

Perspectivas

Boletín académico | IAEN, universidad de posgrado del Estado - N.º 6 | Septiembre de 2024

Contenido

Presentación

Dra. Natalia Angulo Moncayo
Coordinadora general de Investigación

La guerra interna y la doctrina militar

Dr. Patricio Haro Ayerve
Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Fragmentación política o desconfiguración de la democracia electoral

Dr. Alex Valle Franco
Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

Presupuesto y gasto electoral en Ecuador

Mgr. Lourdes Montesdeoca
Docente de la Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos

Una realidad invisible: la violencia ginecobstétrica

Dra. Roxana Arroyo Vargas
Decana de la Escuela de Relaciones Internacionales

Créditos

Rector:
Patricio Haro Ayerve

Coordinadora general de Investigación:
Natalia Angulo Moncayo

Técnico de Investigación CGI:
Horacio Palomeque

Dirección editorial:
Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo:
David Chocair Herrera

Diagramación y portada:
Gabriel Cisneros Venegas

PRESENTACIÓN



El Instituto de Altos Estudios Nacionales presenta la edición No. 6 del boletín mensual *Perspectivas*, un documento con análisis técnicos sobre temas de alta importancia nacional e internacional, que busca convertirse en un material de consulta para periodistas, académicos/as y la sociedad en general.

Abrimos este número con un artículo del rector de la universidad, Dr. Patricio Haro Ayerve, quien analiza la guerra interna y la doctrina militar desde una perspectiva histórica, política y estratégica. Señala que “en el caso ecuatoriano, para dar comienzo a lo que se ha llamado ‘el conflicto interno’, que es una guerra interna, la decisión política la tomó el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 111 en enero de 2024. El mandatario no decretó la guerra, sino que reconoció la existencia de un conflicto armado y dispuso combatir a los veintidós grupos narcoterroristas que desafían al Estado ecuatoriano”.

Dos artículos guardan relación con el contexto de elecciones nacionales. Alex Valle, docente de la Escuela de Derechos y Justicia, reflexiona sobre la fragmentación política que atraviesa el país,



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

**Dirección
Editorial**



considerando el número de organizaciones políticas que se enfrentarán en la contienda electoral. Indica que las “cifras demuestran una gran fragmentación del escenario político para 2025, fruto de la ausencia de coaliciones claras entre los partidos de izquierda o derecha, ya que todos ellos prefieren competir en la lid electoral de forma independiente, a pesar de que muchos no tienen posibilidades reales de alcanzar curules en la Asamblea o, peor aún, de llegar a la presidencia y vicepresidencia de la República”.

A continuación, Lourdes Montesdeoca, docente de la Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos realiza un estudio técnico del presupuesto electoral de 2025 y enfatiza que “de los cinco grupos de dignidades que se van a elegir, destacan el del binomio presidencial, con un límite de USD 5 494 525,60 y el de asambleístas nacionales, con USD 4 120 894,20 cada uno. Es decir, las agrupaciones políticas tienen que contar con dichos recursos (sean propios o por aportaciones

de particulares) para realizar sus eventos, mítines, murales, material publicitario, camisetas, entre otros; pero no incluye publicidad en los medios de comunicación. La discusión de si los fondos de promoción deben continuar siendo públicos o, como en otras economías, deberían ser netamente privados, es otro tema que causa polémica”.

Roxana Arroyo, decana de la Escuela de Relaciones Internacionales, aborda un tema de alta preocupación en la sociedad sobre la violencia ginecobstétrica, que actualmente se discute en la Asamblea Nacional, de manera particular, “la incorporación de un tipo penal en el ‘Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal sobre Violencia Obstétrica’. Esto es importante, pero esta medida debe estar acompañada de una política integral según lo establece la Corte, para cumplir con los mandatos constitucionales y la responsabilidad del Estado de garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, niñas y adolescentes”.

Dra. Natalia Angulo Moncayo
Coordinadora general de Investigación del IAEN



LA GUERRA INTERNA Y LA DOCTRINA MILITAR

Dr. Patricio Haro Ayerve

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

La guerra es un fenómeno social tan antiguo como la humanidad misma. Desde sus inicios, las sociedades han utilizado todas las herramientas disponibles para alcanzar sus objetivos. La gestión política y el ejercicio del poder han conducido a negociaciones, alianzas y acuerdos de diversa índole; las leyes internacionales también se han aplicado con este propósito. Cuando las organizaciones no han conseguido sus objetivos mediante la política, han recurrido a la fuerza y la violencia, lo que dio lugar a la definición de la guerra como “la continuación de la política por otros medios”.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se deben emplear todos los medios disponibles, agotando primero los recursos políticos. Si la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos por medios pacíficos falla, otros medios son empleados, los cuales son normalmente violentos. Esto significa el empleo del monopolio legítimo de la fuerza y la violencia, según Max Weber. No obstante, el uso de ese capital de violencia legítima requiere, de forma exclusiva, una decisión política.

La guerra ha sido clasificada según el territorio donde se ejecuta, los beligerantes involucrados y las armas empleadas. Si el escenario de la guerra está más allá de las fronteras de un Estado y los beligerantes pertenecen a otro Estado, es una guerra internacional. Si la guerra se lleva a cabo dentro de las fronteras de un país, enfrentando a beligerantes nacionales o extranjeros, es una guerra interna. Dependiendo de si se utilizan armas convencionales, la guerra puede ser convencional o no. En todo caso, a partir de 1948, la guerra está regulada por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), conforme a los Convenios de Ginebra y sus protocolos.

Según el DIH, son considerados beligerantes los cuerpos armados liderados por una dirección plenamente identificada, que portan una divisa propia, mantienen armas a la vista y obedecen a una doctrina, siguiendo los preceptos del DIH. En la doctrina militar occidental, estos beligerantes son considerados por la parte contraria como una amenaza, la cual se analiza en términos de su composición, organización y métodos de empleo. La evolución de



la guerra ha llevado también a una evolución de la amenaza, pasando de grandes formaciones a enfrentamiento con amenazas asimétricas.

La decisión política es la que da inicio a una guerra. En el caso ecuatoriano, para dar comienzo a lo que se ha llamado “el conflicto interno”, que es una guerra interna, la decisión política la tomó el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 111 en enero de 2024. El mandatario no decretó la guerra, sino que reconoció la existencia de un conflicto armado y dispuso combatir a los veintidós grupos narcoterroristas que desafiaban al Estado ecuatoriano. El decreto 111 encierra, en su esencia, el concepto político-estratégico del empleo mixto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el objetivo político de pacificar el país. Este es el Plan Fénix a ese nivel, del cual se derivan los planes estratégicos y operacionales.

Desde luego, un conflicto no se declara mediante un decreto ejecutivo, ya que surge por causas de diferente índole. En este caso, el conflicto emerge debido a la acción del crimen internacional organizado, que ocupó el territorio nacional para utilizarlo como plataforma de exportación de sustancias psicotrópicas producidas en países vecinos. Estas sustancias son traficadas por grandes carteles internacionales, que contratan a micro carteles nacionales transformados en horrendas bandas criminales que han desafiado al Estado, se han reproducido y han generado la violencia actual.

En toda guerra, es necesario adoptar ciertas acciones para facilitar la conducción de las operaciones militares. Entre otras, se encuentra la excepción de algunos derechos constitucionales, formalizada mediante un decreto ejecutivo que establece un “estado de excepción”. Estas medidas se toman para apoyar las operaciones militares, las cuales dependen de información veraz proporcionada por acciones de inteligencia que, a su vez, definen el centro de gravedad estratégico.

El centro de gravedad estratégico se identifica por la ubicación del puesto de mando de quien conduce la guerra. En el conflicto interno actual, las operaciones son lideradas por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien, al momento, tiene su puesto de mando en Manta. Desde allí, planifica y define las estrategias que las fuerzas que comanda están ejecutando o deben ejecutar.

Los resultados obtenidos en una guerra se determinan por la consecución de los objetivos y la perseverancia en ellos. Al momento, militarmente se están alcanzando varios objetivos tácticos y operativos, y políticamente se persevera en la consecución del objetivo político. La emisión del decreto 371, especificado en sus artículos 2 y 3 en todos sus literales, es prueba de ello. Esto no representa un cambio de política ni de estrategia, sino un refuerzo de estas; cambiarlas sería un error muy grave. La doctrina así lo dice y la historia así lo demuestra.



FRAGMENTACIÓN POLÍTICA O DESCONFIGURACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL

Dr. Alex Valle Franco

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia

En los últimos días el escenario político ecuatoriano ha sido el foco de la opinión pública de cara a las próximas elecciones presidenciales de 2025, debido a la notoria fragmentación del sistema político y partidario. Esta fragmentación responde a una lógica tradicional de polarización entre izquierda, centro y derecha, que ahora se manifiesta en la participación de numerosos partidos políticos y movimientos.

Según el Consejo Nacional Electoral (CNE), el viernes 14 de junio de 2024 se cerró el registro de organizaciones políticas que auspiciarán candidaturas para las elecciones generales de 2025 en Ecuador, con un total de 232 organizaciones políticas registradas: 7 partidos políticos, 10 movimientos nacionales, 61 organizaciones de ámbito provincial, 139 de carácter cantonal y 15 parroquiales (*El Comercio*, 2024). Posterior a ello, se registrarán todas las candidaturas a escala nacional y local desde el 13 de septiembre hasta el 2 de

octubre de 2024. Hasta el momento, se anuncian 17 binomios presidenciales.

Estas cifras demuestran una gran fragmentación del escenario político para 2025, fruto de la ausencia de coaliciones claras entre los partidos de izquierda o derecha, ya que todos ellos prefieren competir en la lid electoral de forma independiente, a pesar de que muchos no tienen posibilidades reales de alcanzar curules en la Asamblea o, peor aún, de llegar a la presidencia y vicepresidencia de la República. Las encuestadoras Comunicaliza e Infinity Estrategas (2024) muestran solo a dos binomios con posibilidades reales de llegar a la presidencia: Daniel Noboa de ADN, con más del 32 %, y a Luisa González, con un 26 %. Les siguen Jan Topic con 7 % (promedio) y Leonidas Iza con un 3 % (promedio), mientras que el resto de los candidatos tienen un porcentaje inferior al 2 %; de hecho, 11 candidatos tienen un porcentaje menor al 1 %.



Tabla 1

Año	Binomio presidencial electo	Binomios candidatos	Gasto electoral
2025	Futuras elecciones	17	\$92 millones
2023	Daniel Noboa y Verónica Abad Alianza Democrática Nacional (ADN)	8	\$79,9 millones
2021	Guillermo Lasso y Alfredo Borrero Movimiento CREO	16	\$114,3 millones
2017	Lenin Moreno y Jorge Glas Coalición de Alianza PAÍS	8	\$99 millones

Fuente: Rivas (2024).

Ante estos datos, cabe preguntarse: ¿hay un verdadero perfilamiento de las organizaciones políticas con base en lo ideológico? ¿O existen intereses particulares que rebasan lo ideológico? A continuación, se presenta una tabla comparativa de las últimas tres elecciones en Ecuador.

Tal y como se aprecia en la tabla 1, a lo largo de los últimos años, el gasto electoral ha mostrado un aumento significativo, lo que hace atractivo ingresar a la lid política, aunque no se tengan probabilidades serias de ganar. Los resultados negativos en las elecciones acarrearán los siguientes escenarios: a) si los partidos que recibieron financiamiento del Estado no han obtenido al menos el 4% de votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a escala nacional, pueden ser declarados

extintos de oficio o por iniciativa de una organización política (Art. 327.3 Código de la Democracia); o b) las organizaciones políticas o candidatos que hayan recibido financiamiento del Estado deberán reintegrar el 50% de los valores y montos entregados por el Estado luego de la segunda elección, cuando el mismo candidato no obtenga al menos un 4% de los votos válidos en la respectiva dignidad, binomio o lista (Art. 223.1 Código de la Democracia).

Esta información lleva a concluir que las sanciones electorales se aplican solo en la segunda participación y no en la primera. Con lo que se puede considerar las elecciones como fuente de recursos económicos en una primera lid sin tener consecuencias económicas. Si a esto le sumamos que, en el actual contexto de criminalidad, podría filtrarse dinero de origen ilícito en alguna organización política, podemos inferir que las elecciones y la democracia están siendo desconfiguradas por fines económicos, lo cual desnaturaliza el propósito electoral de la participación de las y los mejores personajes en las dignidades nacionales y locales. Además, están los cálculos políticos de segunda vuelta que pretenden formar alianzas y coaliciones a cambio de prebendas y espacios de poder. Por todo ello, es necesario repensar los límites o al menos establecer requisitos más severos que eviten que se despilfarre el presupuesto estatal, fruto del trabajo de la ciudadanía.



PRESUPUESTO Y GASTO ELECTORAL EN ECUADOR

Mgtr. Lourdes Montesdeoca

Docente de la Escuela de Economía Pública
y Sectores Estratégicos

De acuerdo con la proforma presupuestaria que el Ministerio de Finanzas envió a la Asamblea, en Ecuador el total del presupuesto público para el presente año 2024 ascendería a 35,536 millones de dólares, representando un 29 % de la economía total y un incremento del 11 % respecto del año anterior. Estas cifras contrastan enormemente con el desempeño global de la economía, medido por el PIB que, según estimaciones tanto del Banco Central del Ecuador como de organismos internacionales, crecería este año, en el mejor de los casos, en medio punto porcentual. Situación por la cual puede ser criticable el hecho de que en la última década se hayan llevado a cabo seis procesos electorales a nivel nacional, lo que da cuenta de menos de dos años entre un proceso y otro. Por ello, la ciudadanía podría tener la sensación de que esos recursos, sobre todo los públicos, podrían estar mejor invertidos en obras de infraestructura o cualquier otro componente del gasto público, en

La ciudadanía podría tener la sensación de que esos recursos, sobre todo los públicos, podrían estar mejor invertidos en obras de infraestructura o cualquier otro componente del gasto público.

el que se incluyen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y pago a proveedores.

Desde el punto de vista académico, no existe literatura especializada ni evidencia científica que avale la idea de que a mayor gasto electoral (o más procesos electorales) le corresponda un mayor dinamismo en la economía o al menos un mayor crecimiento económico. En la práctica, sucede lo contrario: existe una sensación de mayor incertidumbre, no solo entre las y los votantes ecuatorianos, sino que



también desde los mercados internacionales nos miran con sospecha (Bloomberglinea, 2023). Lo que sí se ha estudiado en economía es la relación, aunque no es muy clara en cuanto a la dirección, entre el desempeño económico y los ciclos políticos (Torrico, 2022). Para planificación y proyectos, los análisis de mediano plazo son definidos en una administración política (entre cuatro y seis años), y el largo plazo en economía se concibe por el cambio en la estructura productiva; es decir, de seis años en adelante.

Por otro lado, según datos del Consejo Nacional Electoral (CNE), las elecciones de 2025 tendrían un costo de 92 millones de USD; pero dentro de estos montos no se incluyen los gastos que cada organización política realiza por su cuenta. Estos otros gastos también están regulados por el CNE, que, con fecha 17 de agosto, aprobó el límite del gasto electoral para las elecciones a desarrollarse en 2025. De los cinco grupos de dignidades que se van a elegir, destacan el del binomio presidencial, con un límite de USD 5 494 525,60 y el de asambleístas nacionales, con USD 4 120 894,20 cada uno. Es decir, las agrupaciones políticas tienen que contar con dichos recursos (sean propios o por aportaciones de particulares) para realizar sus eventos, mítines, murales, material publicitario, camisetas, entre otros; pero no incluye publicidad en los medios de comunicación. La discusión de si los fondos de promoción deben continuar siendo públicos o,

como en otras economías, deberían ser netamente privados, es otro tema que causa polémica.

Por último, cabe destacar que el Ecuador tiene una base electoral de 13 736 314 votantes, y si bien es cierto que la democracia no tiene precio (o al menos no debería tenerlo), los resultados tanto económicos como sociales y políticos no han mejorado con el pasar de las elecciones. Por lo tanto, desde el punto de vista netamente económico, deja en duda la calidad de ese gasto en particular y, entre la ciudadanía, existe la sensación de que esos recursos podrían no estar siendo bien invertidos, restando credibilidad al proceso y, por ende, debilitándolo. Otro cuestionamiento al sistema actual pasa por el hecho de que, siendo un país con un electorado relativamente bajo, en la actualidad existan dieciséis binomios que son precandidatos a la presidencia y vicepresidencia. Esto contrasta con otros países con un electorado más amplio, como es el caso de los Estados Unidos de América, que también tendrán sus comicios presidenciales en el presente año, donde existen apenas dos partidos políticos fuertes y un par más de agrupaciones políticas que, aunque no son muy mediáticos, no pasan de cinco partidos políticos en total. Por lo tanto, el cuestionamiento no pasa solo por lo presupuestario-monetario, sino también por el mismo proceso y el sistema electoral que, al menos en la última década, no ha tenido los resultados más esperanzadores.



UNA REALIDAD INVISIBLE: LA VIOLENCIA GINECOBSTÉTRICA

Dra. Roxana Arroyo Vargas

Decana de la Escuela de Relaciones Internacionales

La violencia ginecobstétrica es una realidad en Ecuador, como lo demuestran los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Estos nos alertan sobre la dimensión del problema: 48 de cada 100 mujeres se sintieron ofendidas, incómodas o humilladas por algún comentario o pregunta del médico que las atendió. Este maltrato se incrementa en las zonas rurales, donde 55 de cada 100 mujeres lo han sufrido. La violencia es aún mayor en el caso de las mujeres indígenas, de las cuales 70 de cada 100 reportaron haberla experimentado en sus consultas ginecológicas, en tanto que 60 de cada 100 mujeres adultas mayores señalaron lo mismo.

En este sentido, es importante reflexionar que la Organización Panamericana de la Salud declaró que la violencia contra las mujeres es un tema de salud pública (1993) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres deja

La violencia es aún mayor en el caso de las mujeres indígenas, de las cuales 70 de cada 100 reportaron haberla experimentado en sus consultas ginecológicas.

muy claro que la violencia es una forma de discriminación que atenta contra la igualdad (1994).

Esta problemática de la violencia ginecobstétrica se ha convertido en una preocupación de la comunidad internacional. Tanto es así que la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres y niñas ha dejado claro que la “violencia obstétrica” sufrida por las mujeres durante la atención del parto en los centros de salud es un



fenómeno generalizado y sistemático. Asimismo, el Comité de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales indica que la falta de atención obstétrica de emergencia es “causa muchas veces de mortalidad y morbilidad materna, que, a su vez, [es] una violación del derecho a la vida o la seguridad, y, en determinadas circunstancias, pueden constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

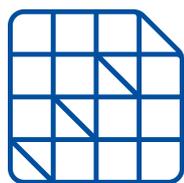
A partir de la sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador, Caso 904-12-JP, que analiza la negativa de atención en embarazo y violencia obstétrica, además de las medidas de reparación, en la Asamblea Nacional se discute la incorporación de un tipo penal en el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal sobre Violencia Obstétrica”. Esto es importante, pero esta medida debe estar acompañada de una política integral según lo establece la Corte, para cumplir con los mandatos constitucionales y la responsabilidad del Estado de garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, niñas y adolescentes.

Solo así se podrá avanzar en que el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva cumpla con los estándares que establecen los derechos humanos, tales como: garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de estos servicios, asegurar la protección a la integridad física y mental

La falta de atención obstétrica de emergencia es “causa muchas veces de mortalidad y morbilidad materna, que, a su vez, [es] una violación del derecho a la vida o la seguridad, y, en determinadas circunstancias, pueden constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”

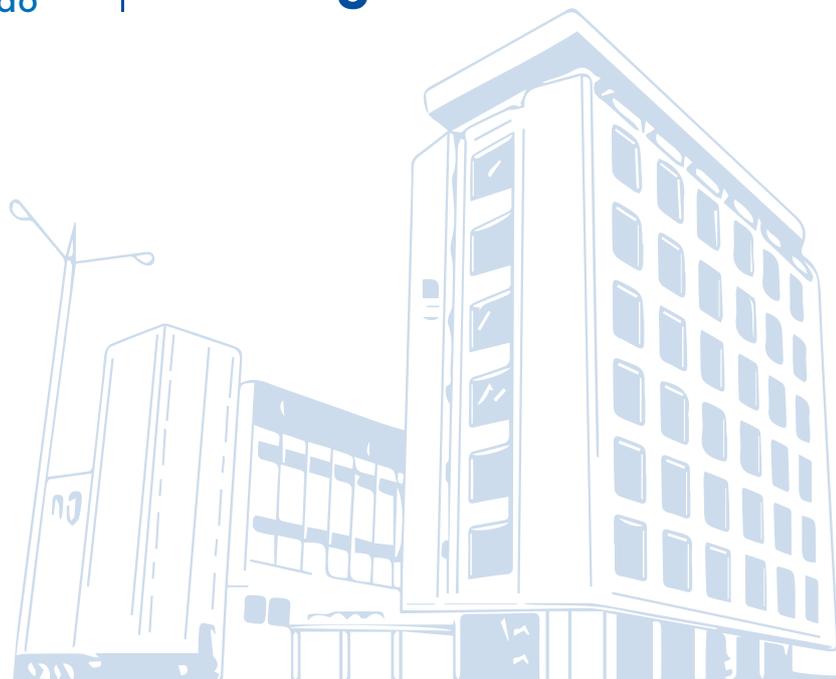
y la autonomía de las personas, y proteger los derechos a la vida de las pacientes, a la libertad y la seguridad, a la privacidad y el respeto por la vida familiar. Además, se debe contar con información precisa y oportuna sobre salud reproductiva y materna durante todas las etapas del embarazo, y garantizar la no discriminación y la igualdad.

De esta manera tendremos servicios que garanticen el derecho a vivir una vida libre de violencia durante y después del parto, y podremos avanzar en la erradicación de los prejuicios existentes en la sociedad y los estereotipos de género que aún prevalecen en el sistema de salud.



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Coordinación
**General de
Investigación**



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad    

 Estadoycomunes

 @MIRADAPUBLICAEC

 @editorial-iaen

LIBRERÍA IAEN

Visítanos en:
editorial.iaen.edu.ec

