

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 12, volumen 1, enero-junio de 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 12, volume 1, January-June 2021

Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 12, volumen 1, enero-junio de 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 12, volume 1, January-June 2021

Quito-Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: V & M Gráficas Telf.: 3201 171

Ejemplares: 100

IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y

Villalengua, esq.

www.editorial.iaen.edu.ec

http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes

Correo electrónico: estado&comunes@iaen.edu.ec

Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado&comunes@iaen.edu.ec

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 12. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN .— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021

Tamaño 18 cm x 25 cm, 132 p.

Enero-junio de 2021

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 12, volume 1, January-June 2021

1. Ciencias políticas-América Latina. 2. Sistema electoral-Ecuador. 3. Tenencia de la tierra-Argentina. 4. Ideologías políticas-Ecuador. 5. Gobierno-Rafael Correa. 6. Democracia-Brasil. 7. Gobierno-Luis Ignacio "Lula" da Silva. 8. Migración e inmigración-Venezuela. 9. Democracia-poscovid-19-Ecuador. 10. Entrevistas .1. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Fernando López Parra

Director de Estado & comunes: Jhoel Escudero Soliz

Editor de Estado & comunes: Javier Monroy Díaz

Coordinadoras del Tema central: Ana Marcela Paredes y Sofía Cordero Ponce

Equipo editorial asociado

- Grace Jaramillo Gutiérrez — The University of British Columbia — Canadá — grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego — Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior — Ecuador — manuel.garcia@caces.gob.ec
- Palmira Ríos González — Universidad de Puerto Rico — Puerto Rico — palmira.rios@upr.edu

Comité asesor internacional

- Almudena Cortés — Universidad Complutense de Madrid — España — Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta — King's College London — Reino Unido — Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams — London School of Economics — Reino Unido — A.A.Tomasi@lse.ac.uk
- Beatriz Zepeda Rivera — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — Guatemala — bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla — Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute — Alemania — claudia.zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves — Universidad Externado de Colombia — Colombia — gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler — University of Kassel — Alemania — J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor — University California Channel Islands — Estados Unidos — jcs@csuci.edu
- Lucía Dammert — Universidad Católica de Chile — Chile — lucia.dammert@gmail.com
- Luis Terán — University of Fribourg — Suiza — luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas — Universidad de Aysén — Chile — mpatricia.baeza@uaysen.cl

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.

Estado & comunes

N.º 12, volumen 1, enero-junio de 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central 13
Ana Marcela Paredes y Sofía Cordero Ponce

Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?:
una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020 17
Karen Andrea Garzón Sherdek y Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos

Conflictividad agraria e izquierda en una
Argentina convulsionada, 1970 37
Guido Lissandrello

La creciente polarización ideológica en Ecuador bajo
el Gobierno de Rafael Correa 55
Paolo Moncagatta y Ana Emilia Poveda

Democracia y aparato represivo en Brasil durante el Gobierno
de Luis Inácio “Lula” da Silva, 2003-2010 73
Martín Pezzarini

Coyuntura

Migración venezolana y discriminación en Ecuador durante el 2019:
análisis del encuadre informativo en *Teleamazonas* y *El Universo* 97
Luis Eduardo Ynciarte González

Entrevistas

Los grandes retos para la democracia ecuatoriana
en la era poscovid-19
Entrevista a Manuel Alcántara Sáez 117
Por *Ana Marcela Paredes*

Política editorial 125

Breve guía de estilo 128

Estado & comunes

Issue 12, volume 1, January-June 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Summary

Main Topic

Main topic presentation 13
Ana Marcela Paredes and Sofía Cordero Ponce

Ecuadorian electoral system, concentrating or proportional?
a critical approach to the reforms of 2019-202 17
Karen Andrea Garzón Sherdek and Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos

Left and agrarian conflict in a convulsed Argentina, 1970 37
Guido Lissandrello

The growing ideological polarization in Ecuador under
Rafael Correa's government 55
Paolo Moncagatta and Ana Emilia Poveda

Democracy and Repressive Apparatus in Brazil during the
Government of Luis Inácio "Lula" da Silva, 2003-2010 73
Martín Pezzarini

Current situation

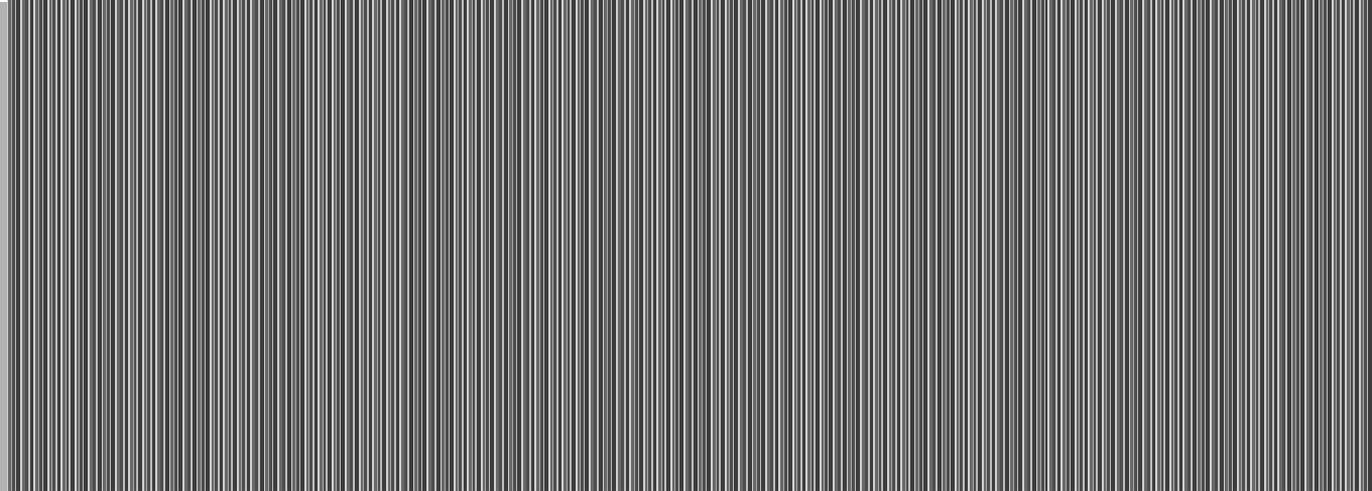
Venezuelan Migration and Discrimination in Ecuador during 2019:
An Analysis of the News Framing in Teleamazonas and El Universo ... 97
Luis Eduardo Ynciarde González

Entrevistas

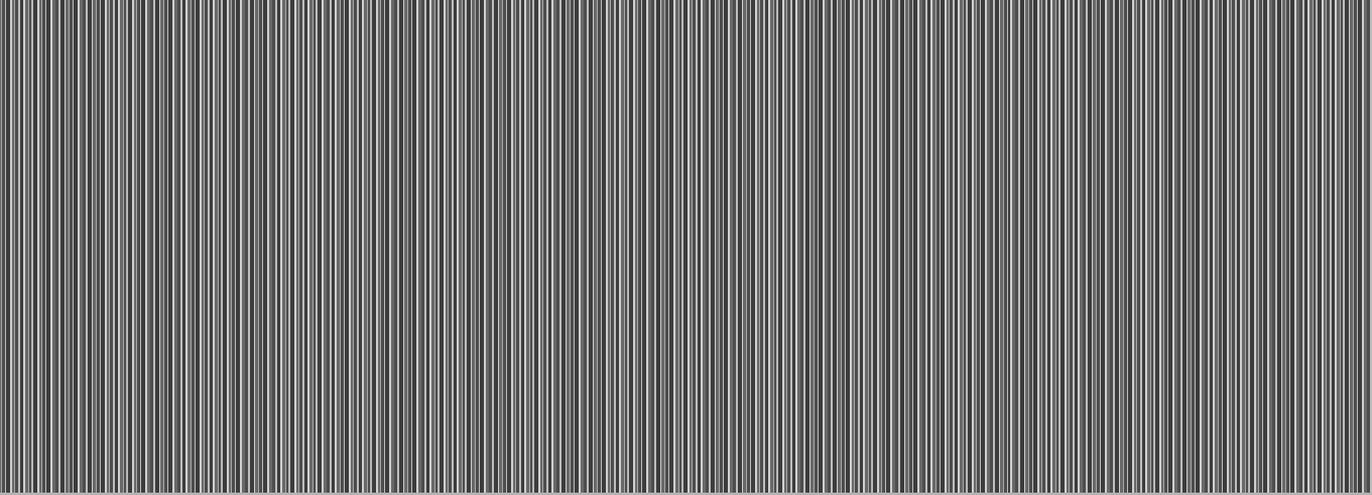
The great challenges for Ecuadorian democracy in
the post-COVID19 era
Interview with Manuel Alcántara Sáez 117
By *Ana Marcela Paredes*

Editorial policy 125

Brief style guide 128



Tema central



Democracia y cultura política en América Latina

Democracy and political culture in Latin America

Ana Marcela Paredes

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7595-8756>

Correo electrónico: ana.paredes@iaen.edu.ec

Sofía Cordero Ponce

Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4098-6006>

Correo electrónico: sofia.cordero@iaen.edu.ec

El Tema central de esta revista fue concebido a finales del año 2019. El objetivo de la convocatoria fue identificar características que distingan a las democracias y la cultura política latinoamericana en estas dos últimas décadas. En líneas generales, este escenario se ha caracterizado por diversos niveles de polarización y articulación entre actores sociales y políticos. En lo que respecta a regímenes, ha mostrado dos izquierdas (Castañeda, 2004): una favorable al mercado y más democrática, frente a otra populista, autoritaria y estatista.

Los recientes procesos políticos en América Latina (Mayorga, 2016) también pueden analizarse desde los cambios institucionales y económicos de la estructura del Estado, a partir de criterios como el ciclo estatal y el ciclo político. Fernando Mayorga afirma que existen regímenes que no emprendieron transformaciones sustanciales en lo político e institucional, como fue el caso de Brasil, Argentina y Uruguay. Por otra parte, distingue regímenes que impulsaron un ciclo de refundación del Estado por medio de asambleas constituyentes: Venezuela, Bolivia y Ecuador (2016).

La convocatoria también repasó las elecciones seccionales de Ecuador de inicios de 2019, proceso que desembocó en un mapa electoral fragmentado y en múltiples partidos políticos. A mitad de período, el gobierno central no solo era impopular, sino que ahora enfrenta la inminente jornada electoral de 2021;

estas circunstancias definen la actual cultura política en el país y se propusieron como materia de análisis. En América Latina, las diferentes orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político (Almond & Verba, 1970) son aspectos que inciden en la caracterización de la cultura política; de ahí que coincidimos en que la región reclama reflexiones actuales y relevantes de las nuevas identidades políticas, los actores y el sentido de la democracia

Los artículos propuestos contribuyen a esta reflexión desde diversas miradas y contextos latinoamericanos. Santiago Cahuasquí Cevallos y Karen Garzón Sherdek abordan, en su artículo titulado “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020”, los ejes centrales del debate sobre este tema: débil diseño institucional y constantes reformas electorales que han derivado en circunstancias de crisis generalizada. Esta crisis está caracterizada por una alta volatilidad electoral, bajo nivel de representación, transfuguismo y corrupción. Para solventar estas deficiencias, la clase política recurre a mecanismos reactivos o coyunturales que sobresalen en bajos niveles y calidad de la democracia.

Por otra parte, Guido Lissandrello, en su artículo titulado “Conflictividad agraria e izquierda en una Argentina convulsionada, 1970”, contribuye al debate en torno a la compleja naturaleza social de las Ligas Agrarias en Argentina mediante la caracterización del sujeto “liguista” (es decir, de las distintas facciones del campesinado agrario cuyo trabajo era apropiado por otros productores por medio del pago de una renta), sus repertorios de acción y sus reivindicaciones. El autor revisa el papel del Partido Comunista que, junto con las Ligas Agrarias, las Cooperativas y la Federación Agraria Argentina, suscita iniciativas que desencadenan en transformaciones tecnológicas y productivas como la reforma agraria. El autor hace una interesante revisión bibliográfica y de fuentes históricas que retratan la defensa del campesinado argentino a partir de su composición social y sus especificidades territoriales y productivas.

En el tercer artículo, Paolo Moncagatta y Ana Emilia Poveda describen “La creciente polarización ideológica en Ecuador bajo el Gobierno de Rafael Correa”. Autor y autora recurren a los datos de las encuestas Barómetro de las Américas del Latin American Public Opinion Project (Lapop). Desde el punto de partida del autopoicionamiento de los ciudadanos en la escala ideológica izquierda-derecha, el artículo analiza la evolución de los niveles de polarización ideológica encontrados en la ciudadanía ecuatoriana desde antes de la llegada de Rafael Correa al poder (2004), hasta dos años después de terminado su mandato (2019). Entre los principales hallazgos, se destaca un gradual incremento en el indicador de polarización, que llega a su nivel máximo en 2016; asimismo, se subraya un aumento en la autoidentificación ideológica de los ciudadanos, que ocurre tanto con la izquierda como con la derecha. Al final se discuten las posibles consecuencias, sociales y políticas, de la creciente polarización ideológica en Ecuador.

Otro aporte a la reflexión regional viene con Martín Pezzarini, que aborda la “Democracia y el aparato represivo en Brasil durante el Gobierno de Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, 2003-2010”.

Su trabajo expone elementos que advierten sobre la necesidad de examinar con detenimiento la naturaleza de cualquier régimen político. Para ello, examina la historia reciente de Brasil, empleando una metodología cuantitativa a partir de datos publicados por distintas entidades públicas, organizaciones civiles y fuentes periodísticas. Por un lado, analiza algunas de las principales características de las fuerzas represivas del Estado durante la gestión de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010). De otro lado, desde un eje de distribución territorial de los casos, examina las ejecuciones de activistas a manos de fuerzas estatales y paraestatales. Este estudio sostiene que el funcionamiento de la democracia es, de hecho, compatible con el fortalecimiento de la represión y del aparato coercitivo estatal. Concluye que en la sociedad capitalista el uso de la violencia y la dominación de clases son correlativas.

Junto con la reflexión académica de estos cuatro artículos de Tema central, también se publica la entrevista realizada por la Mgtr. Ana Marcela Paredes al catedrático español Dr. Manuel Alcántara Sáez, quien destaca los retos urgentes y cambios en las reglas electorales en la región y el mundo. Sobre esta línea propone el uso de mecanismos de cadena de bloques (*blockchain*) para hacer plausibles procesos electorales virtuales y ampliar las formas de consulta ciudadana. Desde una perspectiva crítica, aborda los grandes desafíos que enfrenta la sociedad ecuatoriana: fatiga de la democracia, uso de las tecnologías para nuevas formas de participación y proliferación de organizaciones políticas. El entrevistado señala que Ecuador es el país con más organizaciones de este tipo en la región.

Por último, en la sección de Coyuntura, se publica el artículo de Luis Eduardo Ynciarte titulado “Migración venezolana y discriminación en Ecuador durante el 2019: análisis del encuadre informativo en *Teleamazonas* y *El Universo*”. *El autor muestra cómo la xenofobia y la discriminación hacia las personas venezolanas son discursos que se construyen y encuentran asidero en las agendas y el encuadre informativo de los medios de comunicación. La investigación considera dos importantes medios de comunicación ecuatorianos y evidencia que el tratamiento informativo que reciben los migrantes alienta a la construcción de narrativas que conducen al prejuicio y estereotipos sociales asociados con el origen y la nacionalidad.*

El camino hacia la construcción de una cultura política, consistente y coherente con una democracia de calidad, demanda esfuerzos colaborativos entre las sociedades y los gobiernos. El reto es procurar que las demandas sintonicen y determinen, de forma equilibrada y equitativa, la agenda política de turno. Los artículos recogidos en este volumen pretenden desentrañar las contradicciones, exponer los problemas y ofrecer respuestas a las interrogantes que, una vez superadas, permitirían mejorar los diseños institucionales; lograr formas de participación inclusivas; liberar canales que permitan acceder a información y plantear demandas y, a los tomadores de decisiones, entenderlas y asimilarlas. Esperamos que los artículos que presentamos atiendan este objetivo que nos compete a todos.

Referencias bibliográficas

- Almond, G., y Verba, S. (1970). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Castañeda, J. (2004). Las dos izquierdas latinoamericanas. Recuperado el 10/10/2019 de <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-s-two-lefts/spanish?barrier=accesspaylog>
- Mayorga, F. (2016). *Elecciones y legitimidad en América Latina*. La Paz: Clacso/lese/CESU/Plural.

Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020

Ecuadorian electoral system, concentrating or proportional? a critical approach to the reforms of 2019-2020

Karen Andrea Garzón Sherdek

Directora de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales
de la Universidad Internacional SEK, Ecuador

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9315-6287>

Correo electrónico: karen.garzon@uisek.edu.ec

Santiago Manuel Cahuasquí Cevallos

Maestrante del programa de Sociología Política por la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2824-9719>

Correo electrónico: sancacellos@hotmail.com

Recibido: 27-marzo-2020. Aceptado: 11-junio-2020.

Resumen

Este artículo analiza las reformas al Código de la Democracia vigentes desde el 3 de febrero de 2020 y su impacto en la reconfiguración del sistema electoral ecuatoriano. Se intenta determinar si la implementación del método Webster para elecciones locales y nacionales constituye o no un cambio respecto a la proporcionalidad del sistema electoral o, por el contrario, reproducen un marco normativo concentrador y excluyente. Se analizan tres de los elementos que conforman el sistema electoral y que fueron motivo de la reforma: forma de candidatura, forma de voto y fórmula de adjudicación de escaños que se problematizarán a la luz del tipo de circunscripción electoral vigente. Autores como Freidenberg (2010) y Pachano (2010) han señalado que la heterogeneidad es una característica central del sistema electoral ecuatoriano, acentuado por un proceso de constantes

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 12, vol. 1, enero-junio 2021, pp. 17-36.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208



reformas de distinto tipo y profundidad. Sin embargo, esta particularidad, que no representa *per se* un inconveniente en términos de la obtención de resultados de un proceso electoral, sí tiene incidencia directa en el sistema de partidos, la representación política, y, por tanto, en la eficiencia de la democracia representativa.

Palabras clave: sistema electoral ecuatoriano, Código de la Democracia, método Webster, paridad de género, fórmula de adjudicación, proporcionalidad, concentración.

Abstract

This article analyses Democracy Code reforms that came into effect on February 3rd of 2020 and its impact in the reconfiguration of the Ecuadorian electoral system. This paper attempts to determine if, whether or not, implementing the Webster method for local and national elections constitutes a change in terms of proportionality of the electoral system or if it reproduces a concentrating and exclusive regulatory framework. This research studied three elements that comprise the electoral system, affected by the reform: candidacy form, vote form, and formula for the allocation of seats. These elements were problematized considering the current type of electoral constituency. Authors such as Freidenberg (2010) and Pachano (2010) have pointed out that heterogeneity is a central feature of the Ecuadorian electoral system, accentuated by ongoing reforms different in nature and depth. However, although this particularity does not represent an inconvenience *per se* in terms of obtaining electoral process' results, does have a direct impact on the party system, the political representation, and, therefore, on the efficiency of representative democracy.

Keywords: Ecuadorian electoral system, Democracy Code, Webster method, gender parity, award formula, proportionality, concentration.

1. Introducción

Con resolución PLE-CNE-2-24-8-207, del 24 de agosto de 2017, el Pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó y remitió a la Asamblea Nacional la propuesta de reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. En consecuencia, el 16 de octubre de 2017, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado remite el primer informe no vinculante de las referidas reformas, para que sean puestas en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional. El Legislativo realizó el primer debate los días 24 y 31 de octubre de 2017; y, el segundo debate en múltiples sesiones (4 de enero de 2018; 12, 14 y 19 de septiembre; y, 3 de diciembre de 2019, siendo en esta última fecha aprobado) (Observatorio Legislativo, 2020).

Por su parte, en agosto de 2019, el CNE y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) entregaron sus propuestas al Legislativo, mismas que incluían contribuciones de los diferentes actores de la sociedad, referentes a: paridad y sanciones por violencia política de género, cambio del método de asignación de escaños (del método D'Hont al de Webster para las candidaturas pluripersonales), debates

obligatorios de los candidatos, controles en el gasto electoral e implementación del Registro Electoral pasivo.¹ El 3 de enero de 2020, la Presidencia de la República envió a la Asamblea Nacional la objeción parcial a la reforma, consistente en dieciocho observaciones sobre los siguientes temas: difusión de los procesos electorales en el exterior, conformación de juntas receptoras en el exterior, responsabilidad de los funcionarios consulares, cambio de domicilio en el exterior, circunscripciones territoriales, licencia sin sueldo para candidatos que busquen la reelección inmediata, eliminación de nuevos requisitos para candidatizarse, modificaciones sobre el acta de instalación de una junta electoral, declaración de actas de sufragio rezagadas, actividades tras finalización del escrutinio, fondo de promoción y rendición de cuentas del mismo, sanciones para los jueces del TCE y consejeros del CNE en caso de infracción a la Ley y cierre del período electoral (Presidencia de la República, 2020, pp. 1-82).

La Asamblea Nacional, en sesión del 22 de enero de 2020, conoció y se pronunció sobre la objeción realizada por el Ejecutivo; acogándose en ocho observaciones y ratificándose en diez artículos del texto que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en diciembre de 2019. Por último, el 30 de enero de 2020, el Legislativo remitió el texto para su correspondiente registro oficial (Observatorio Legislativo, 2020).

Del texto final de la Ley Orgánica reformativa (2020), se evidencia que tres reglas tendrán una influencia directa en el sistema electoral ecuatoriano para las próximas elecciones de 2021. La primera de ellas se refiere al cambio del método de adjudicación de escaños de D'Hondt a Webster; la segunda es el cambio en la forma de lista de abierta a cerrada; y, por último, una reforma no menos importante, consiste en que, para las elecciones pluripersonales, las listas serán encabezadas de manera progresiva (hasta 2025) en 50 % por mujeres y 50 % por hombres.

En ese sentido, el presente artículo tiene un objetivo central: realizar una aproximación al carácter de las reformas electorales al Código de la Democracia para ensayar una interpretación sobre cómo estos cambios impactan y modelan al sistema electoral en términos de proporcionalidad y concentración. Para ello se considerará que “los efectos políticos de los sistemas electorales en su conjunto dependen de la combinación de sus respectivos componentes singulares, los cuales podrían verse reforzados, atenuados o neutralizados, dependiendo de su diseño concreto” (Nohlen, 2012, p. 7). Para este propósito, se utilizará el instrumental teórico de Nohlen (1998; 2007; 2012), Lijphart (1994), Sartori (1986; 2012) y Duverger (2003), con el fin de abordar, a luz de las reformas, los cuatro elementos que componen el sistema electoral ecuatoriano: 1) forma de candidatura; 2) forma de voto; 3) circunscripciones electorales (tipos y tamaños) y 4) fórmula de adjudicación de escaños (Ortiz, 2012, p. 9).

1 De acuerdo con la disposición general octava de la Ley Orgánica Reformativa (2020), lo conforman las personas que no ejercieron su derecho al voto en las últimas cuatro elecciones, ni realizaron tramitología ante el Consejo Nacional Electoral.

2. Elementos particulares del sistema electoral

El sistema electoral constituye una estructura compleja, conformada por un conjunto de criterios normativos relativos a elementos que se vinculan entre sí (sistema) y que delinean la orientación con la cual se eligen a los representantes para los diferentes cargos de elección popular (electoral) (Nolhen, 2007; Lijphart, 1994; Sartori, 2012); es decir, el sistema electoral establece las normas que van a regir el proceso eleccionario de los diversos cargos de representación popular. En esta perspectiva, se presenta una aproximación a tres elementos fundamentales del sistema electoral ecuatoriano: 1) método de adjudicación de escaños; 2) listas cerradas y 3) circunscripciones electorales.

2.1. Método de adjudicación de escaños

Respecto a la conversión de votos en escaños, es ineludible hacer mención a la *regla de decisión* o criterio que establece quién gana y quién pierde. Al respecto cabe distinguir la regla de decisión por mayoría (absoluta o relativa) y las reglas de proporcionalidad (Lijphart, 1994). El sistema electoral legislativo de Ecuador adopta una regla de decisión mixta:

(...) por un lado, se aplica el principio de proporcionalidad para determinar el número de escaños que le corresponde a cada organización política a través de una fórmula de divisores (Webster para assembleístas nacionales y D'Hondt para el resto de escaños legislativos). Por otro lado, se aplica el principio de mayoría para determinar el número de escaños que le corresponden a cada organización política (Cisneros, 2013, p. 17).

El Código de la Democracia de 2009 instituyó en su Artículo 164, como método de asignación de escaños para todas las elecciones plurinominales, a excepción de assembleístas nacionales, la fórmula de divisores continuos (conocido, por lo general, como método D'Hondt). A pesar de que la mayoría de los sistemas de representación proporcional utilizan el método D'Hondt (Bormann y Golder, 2013), existe un consenso en la literatura especializada respecto a que esta fórmula de adjudicación acentúa la desproporcionalidad y la concentración (Monroe, 1994; Taagepera y Grofman, 2003).

El método D'Hondt divide el total de votos de cada lista para la serie de divisores continuos 1, 2, 3, 4, 5, etc., hasta el número de dignidades a elegir. Los cocientes mayores resultantes de la división son los escaños que se asignarán a las organizaciones políticas que hayan obtenido esos valores. A posterior, se adjudican esos escaños a las listas que hayan obtenido los cocientes más altos. Este método se aplicaba hasta antes de las reformas promulgadas el 3 de febrero de 2020. Para el caso de assembleístas nacionales, se contemplaba lo establecido en el artículo 165 del Código; es decir, la fórmula de divisores impares (o método Webster). Hay que destacar que, en caso de existir empate en el último escaño entre candidatos en elecciones pluripersonales, el ganador se decide por sorteo, a menos que una de las personas sea una mujer o una persona con discapacidad, en cuyo caso se aplican medidas de acción afirmativa y son estas las que tienen preferencia.

Tabla 1
Reformas al método de adjudicación de escaños

Código de la Democracia (2009)	Ley Orgánica reformatoria (2020)
<p>Art. 164.- Con excepción de la asignación de escaños para asambleístas en la circunscripción nacional, para la adjudicación de listas se procederá de acuerdo con los cocientes mayores mediante la aplicación de la fórmula de divisores continuos y en cada lista, de acuerdo con quien haya obtenido las mayores preferencias, es decir:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La votación obtenida por cada uno de los candidatos sin diferenciar los votos de lista de los de entre listas se sumará para establecer la votación alcanzada por cada lista. 2. Al total de la votación obtenida por cada lista se aplicará la fórmula de divisores continuos; se dividirá para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente, hasta obtener cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales; 3. Con los cocientes obtenidos, se ordenarán de mayor a menor y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo con los cocientes más altos, hasta completar el número total de representantes a elegirse; y, 4. La adjudicación de los escaños en cada lista corresponderá a los candidatos que hayan obtenido mayores preferencias. <p>En el caso de asambleístas, en la circunscripción nacional, para la adjudicación de listas, se procederá de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se sumarán los votos alcanzados por cada uno de los candidatos, sin diferenciar los votos de lista y de entre listas, para establecer la votación alcanzada por cada lista. 2. Los resultados de cada lista se dividirán para la serie de números 1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como puestos por asignarse. 3. Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor, y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo con los más altos cocientes. 4. En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto. <p>Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos más votados de cada lista.</p> <p>Nota: Artículo reformado por artículo 19 de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 634 de 6 de febrero del 2012. (Código de la Democracia, 2009, p. 39).</p>	<p>Artículo 73.- Sustitúyese el Art. 164 de conformidad con el siguiente texto:</p> <p>“En todas las elecciones pluripersonales para la adjudicación de escaños se procederá de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La votación total de cada lista se determinará por los votos obtenidos por votación de lista; b) La votación total de cada lista se dividirá para la serie de números 1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como número de escaños a asignarse; c) Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor y, de acuerdo con los más altos cocientes, se asignarán a cada lista los escaños que les correspondan; y, d) La asignación de los escaños de la lista corresponderá a los candidatos en estricto orden de posición en la lista”. <p>(Ley Orgánica reformatoria, 2020, p. 12).</p>
<p>Art. 165.- Las autoridades electorales proclamarán electas o electos como principales a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos; y como suplentes de cada candidata o candidato principal electo a quienes hubieren sido inscritos como tales.</p> <p>De producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que esta ocupe dicho escaño. (Código de la Democracia, 2009, p. 39).</p>	<p>Artículo 74.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 165 por el siguiente texto:</p> <p>“Para la adjudicación del último escaño, en caso de producirse empate entre listas, se procederá a seleccionar a los candidatos de cada lista que les correspondiere la adjudicación y se encuentran en disputa; en caso de tratarse el empate entre candidatos del mismo sexo se procederá a sorteo y se adjudicará al ganador o ganadora; en caso de empate entre candidatos de diferente sexo, la candidata tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción afirmativa y los principios de equidad y paridad reconocidos por la Constitución y la Ley.” (Ley Orgánica reformatoria, 2020, p. 13).</p>

Fuente: Código de la Democracia de 2009; Ley Orgánica reformatoria de 2020. Elaboración: autores (2020).

Para comprender el efecto proporcional del método de adjudicación de escaños de la reforma electoral para todas las elecciones pluripersonales, a continuación, se muestra una simulación de la aplicación de este método para los resultados de las elecciones legislativas de 2017; con el propósito de evidenciar la relación de este método con el principio de pluralismo y representación de las minorías. Un ejemplo concreto es que el Movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) obtuvo en total 74 escaños; mientras que, con la simulación integral del método Webster, disminuye a 58; es decir, 16 escaños menos. Asimismo, el Partido Fuerza Ecuador (FE) obtuvo un solo escaño, pero, con la aplicación de la simulación, obtiene dos curules más (tabla 2).

Tabla 2
¿Cómo sería la Asamblea actual con el método Webster?

Organización política	Resultados 2017 (D'Hondt)	Proyección con Webster	Variación
Alianza PAIS	74	58	-16
CREO-SUMA	34	35	+1
Partido Social Cristiano	15	22	+7
Acuerdo por el Cambio	8	14	+6
Movimientos locales	3	3	0
Partido Sociedad Patriótica	2	2	0
Fuerza EC	1	3	+2

Fuente: CNE (2017). Elaboración: autores (2020).

Se puede señalar que el método D´Hondt, reconocido como una fórmula proporcional, tiende a favorecer a las organizaciones políticas con mayor votación; mientras que el método Webster, o fórmula de divisores discontinuos, propendería a expandir la representación a las tiendas políticas menos votadas. En el caso de este último método, se emplea divisores impares 1, 3, 5, 7, etc. hasta el número total de escaños a adjudicar. Luego se adjudican los escaños a las organizaciones que obtienen los cocientes más altos. De forma precisa, la regla que se deriva de la aplicación de este procedimiento es que, a mayor distancia entre los divisores, mayor será el efecto proporcional de la fórmula. No obstante, la magnitud proporcional de la fórmula de adjudicación tiene íntima relación con el tamaño de la circunscripción electoral; mientras más pequeña sea la circunscripción, la fórmula tendrá más limitaciones para desplegar su efecto proporcional; y, mientras más grande la circunscripción, más posibilidades de expandir el efecto proporcional de la representación.

2.2. Listas cerradas

Uno de los efectos de las listas abiertas, instituidas en la Consulta Popular de 1997,² fue que los partidos políticos se convirtieron en contenedores de candidaturas (Freidenberg y Pachano, 2016), favoreciendo un proceso acentuado de personalización de la política. Una consulta parcial y mal formulada, según expertos como Freidenberg y Pachano (2016), terminó instituyendo un modelo en el cual la suma de los votos de cada partido tuvo efectos más procedimentales (determinación del fondo partidario y cálculo de la proporción alcanzada por cada lista) que sustantivos. La precitada consulta, en lo referente a candidaturas, evidenció un planteamiento ambiguo y “poco claro”, cuyo efecto fue que, en lugar de adoptar un sistema de listas cerradas y no bloqueadas, instituyó un sistema de listas abiertas con el consecuente voto personalizado múltiple (Pachano, 2007, p. 68).

La tesis de las listas abiertas fue impulsada como una reforma electoral que habría de generar, primero, una reducción en la distancia entre electores y partidos, potenciando luego un proceso de rendición de cuentas de los representantes a sus representados (Carey y Shugart, 1995; Taagapera y Shugart, 1989). No obstante, desde una interpretación crítica, se podría argumentar que, para el caso ecuatoriano, uno de los elementos que contribuyó a la erosión del régimen de partidos y que no fue corregido ni por la Constitución (2008), ni por el Código de la Democracia (2009), fue la combinación indiscriminada de listas abiertas y voto personalizado múltiple, bajo el argumento de mejorar la representación. La votación entre listas generó sobre todo dos efectos: el primero guarda relación con una externalidad significativa de este arreglo institucional, puesto que “el emitir sus preferencias a varios candidatos entre varias listas conlleva a efectos no deseados del diseño institucional sobre el sistema de partidos” (Freidenberg, 2008, p. 44); así también, el segundo efecto hace referencia a la gobernabilidad, pues el hecho de votar entre listas repercutiría en la fragmentación partidaria al interior del Legislativo (Pachano, 2007).

Las consecuencias negativas de las listas abiertas, para uno de los sistemas de partidos catalogado como uno de los menos institucionalizados en América Latina (Freidenberg y Pachano, 2016), son: conflicto intrapartidario; cortapisas en el despliegue de la paridad; serias complicaciones en el proceso operativo de escrutinio; y, sobre todo, un funcionamiento partidario que priorizó a las personalidades, por encima de las propuestas programáticas o ideológicas. En ese sentido, “más que resolver la crisis de representación, puede agravarla, debilitado a los partidos políticos” (Gilas, 2018, p. 15). Así, se planteó una reforma al artículo 120 del Código de la Democracia de 2009, con el fin de eliminar las listas abiertas y establecer en su lugar las listas cerradas.

2 El sistema de listas abiertas con voto personalizado data de la Consulta Popular de 1997, que incluía en una de las preguntas una reforma que, al parecer, buscaba establecer un sistema de listas cerradas y no bloqueadas (voto preferencial); no obstante, en virtud de la redacción de la pregunta y la mala interpretación de los resultados, se terminó instaurando un sistema de voto personalizado múltiple con listas abiertas (Freidenberg y Pachano, 2016, p. 146).

Tabla 3
Reformas listas cerradas

Código de la Democracia (2009)	Ley Orgánica reformatoria (2020)
<p>Art. 120.- En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir. Nota: Artículo reformado por artículo 13 de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 634 de 6 de febrero del 2012. (Código de la Democracia, 2009, pp. 30-31).</p>	<p>Artículo 55.- Sustitúyese el artículo 120 por el siguiente: “Art. 120.- En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, el voto será en lista cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia.” (Ley Orgánica reformatoria, 2020, pp. 11).</p>

Fuente: Código de la Democracia de 2009; Ley Orgánica reformatoria de 2020. Elaboración: autores (2020).

La forma de votación utilizada en Ecuador hasta antes de la reforma de 2020 iba más allá de los márgenes del conocido “voto preferencial”, característico de listas *cerradas* y *no bloqueadas*, cuya particularidad es que el elector pueda cambiar el orden de ubicación de los candidatos dentro de una sola lista; esto en razón de que el Código de la Democracia (2009) combinaba el sistema de listas *abiertas* con una forma de votación personalizada y múltiple. Es decir, se brindaba al elector la posibilidad de escoger candidatos de una sola lista o de entre listas, llegando al extremo de poder elegir un partido diferente por cada escaño en juego. Por ejemplo, en la circunscripción de asambleístas nacionales, en la que se eligen quince escaños, se podían elegir hasta quince partidos políticos diferentes, lo cual evidenciaba la flexibilidad de este sistema.

Hoy, se migró de la lista *abierta* a la lista *cerrada*, sin considerar las posibilidades que había entre estas dos opciones y el tipo de elección (nacional o local), abordadas en los estudios de sistemas electorales multiniveles. No obstante, se infiere que esta modalidad constituiría un incentivo para el fortalecimiento de los partidos políticos. Esto podría también coadyuvar de manera indirecta a un proceso de institucionalización del sistema de partidos vía depuración de un crisol de organizaciones políticas que, según información oficial del CNE, a marzo de 2019 suman 283 en total: 8 partidos políticos, 16 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 166 movimientos cantonales y 21 parroquiales. Es decir que, de las 283 organizaciones políticas, el 91,51 %, corresponde a organizaciones de carácter local (CNE, 2020). Esto evidencia un amplio y fraccionado espectro político, relacionado con el funcionamiento de listas *abiertas*, que tuvo un efecto negativo sobre la calidad de la representación.

El voto personalizado-múltiple más las listas *abiertas* dejó consecuencias negativas para las organizaciones políticas y el sistema electoral. En el primer caso, la disputa *inter* partidaria se transformó en *intra* partidaria, acarreado la fragmentación de los movimientos y partidos, puesto que el orden de la estructuración

de candidaturas era solo referencial y no constituía un elemento vinculante en la construcción de la representación y asignación de escaños. En el segundo caso, respecto del sistema electoral, se enfatizó en la personalización de la política, generando el apareamiento de redes clientelares e incrementando el costo de la política. Además de esto, las listas abiertas perjudicaron la representación de las mujeres, debido a que los partidos políticos no priorizaron su participación, sobre todo en circunscripciones impares.

2.3. Circunscripciones electorales

Ecuador es el único país de la región en el que la ley prohíbe la existencia de circunscripciones medianas y grandes, violando así el artículo 116 de la Constitución de la República, que reconoce la proporcionalidad y equidad del sistema electoral. De manera concreta, este artículo manifiesta que “para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país” (Constitución de la República, 2008, p. 48). Para Nohlen:

(...) cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, menor las oportunidades de los partidos pequeños de acceder al parlamento. Esta regla se apoya exclusivamente en la pura lógica de la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjuque en la circunscripción (Nohlen, 2012, p. 8).

La base de un sistema mayoritario, concentrador, y por tanto excluyente, fue siempre la existencia de circunscripciones pequeñas (de uno a cinco escaños) en las cuales el método de adjudicación de escaños no alcanza a desplegar su efecto proporcional. En este sentido, al tener Ecuador una mayoría de circunscripciones pequeñas, estaría limitando de alguna manera la representación política de los grupos denominados “de minoría”. Para las elecciones legislativas de 2021 habrán treinta y cinco circunscripciones en total, que representan el 100 %, de las cuales el 25,7 % corresponde a nueve circunscripciones de dos escaños cada una; el 17 % atañe a seis circunscripciones con tres escaños cada una; el 28,6 % pertenece a diez circunscripciones de cuatro escaños cada una; el 22,9 % concierne a ocho circunscripciones de cinco escaños cada una; el 2,9 % compete a una circunscripción con seis escaños; y, por último, el 2,9 % concierne a una circunscripción (nacional) de quince escaños. Esto quiere decir que el 94,2 % de las circunscripciones para las elecciones de 2021 (treinta y tres circunscripciones) será de dimensiones reducidas. Por tanto, el tamaño de circunscripción promedio para las elecciones legislativas es de 3,91 escaños; lo cual, siguiendo la clasificación planteada por Nohlen (2012), da como resultado que el sistema electoral ecuatoriano está conformado por circunscripciones pequeñas en su totalidad. Luego de la fórmula de adjudicación de escaños, la circunscripción electoral es el componente más sensible de un sistema electoral, puesto que expresa la relación entre población y dignidades a elegir.

Tabla 4
Clasificación de las circunscripciones para la elección de Asamblea Nacional para el 2021 según su tamaño

Tamaño de la circunscripción	Número total de circunscripciones	Unidades territoriales de cada circunscripción	Total de asambleístas por tamaño de circunscripción	% de asambleístas por tamaño de circunscripción
2 escaños	9	Galápagos, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe; y tres circunscripciones especiales del exterior (Estados Unidos y Canadá; Europa, Asia y Oceanía; y América Latina, el Caribe y África)	18	25,7 %
3 escaños	6	Bolívar, Cañar, Carchi, Santa Elena, Sucumbíos; y una de la división de Pichincha	18	17 %
4 escaños	10	Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Santo Domingo, Tungurahua; dos de la división de Pichincha y una de la división de Manabí	40	28,6 %
5 escaños	8	Azuay, El Oro, una de la división de Manabí, una de la división de Pichincha y cuatro de la división de Guayas	40	22,9 %
6 escaños	1	Los Ríos	6	2,9 %
15 escaños	1	Territorio nacional y especiales del exterior	15	2,9 %
Promedio: 3,91 escaños	35	Una nacional, veinticuatro provinciales (tres con subdivisión), tres especiales del exterior	137	100 %

Fuente: Cisneros (2013). Elaboración: autores (2020).

Según Nohlen (2013), las circunscripciones pequeñas van de dos a cinco escaños; las medianas de seis a diez; en tanto que las grandes, más de diez. No obstante, en Ecuador el artículo 150 del Código de la Democracia (2009) dispone que una circunscripción de carácter provincial, de ocho o más escaños, debe dividirse, al establecer que,

En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones. En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano (Código de la Democracia, 2009, p. 136).

Es así que la provincia de Pichincha se subdivide en cuatro subcircunscripciones, Guayas en cuatro y Manabí en dos. En el caso de la provincia de Pichincha, por efectos de la ley, se subdivide en cuatro circunscripciones: 1) la circunscripción centro-norte (cuatro escaños), compuesta por un cantón y dieciséis parroquias urbanas; 2) la circunscripción centro-sur (cinco escaños), conformada por un cantón y dieciséis parroquias urbanas; 3) la circunscripción rural (cuatro escaños) conformada por un cantón y treinta y dos parroquias rurales; y 4) el resto de Pichincha (tres escaños), conformado por siete cantones, diecinueve parroquias rurales y diez parroquias urbanas.

La provincia de Guayas cuenta con cuatro circunscripciones: las circunscripciones 1 y 2 (cinco escaños cada una), están conformadas por un cantón y dos parroquias urbanas, de forma respectiva; la circunscripción 3 (cinco escaños) cuenta con cuatro cantones, quince parroquias urbanas y seis parroquias rurales; y por último, la circunscripción 4 (cinco escaños) está compuesta por veintinueve cantones, veintisiete parroquias urbanas y veintitrés parroquias rurales. Por su parte, Manabí tiene dos circunscripciones: 1) Norte (cuatro escaños) con trece cantones, quince parroquias urbanas y veinticuatro parroquias rurales; y 2) Sur (cinco escaños) que comprende diez cantones, treinta parroquias urbanas y treinta parroquias rurales.

Este diseño de la circunscripción electoral es de mucha relevancia para el sistema electoral, puesto que su configuración define la relación entre una población determinada y el número de representantes a elegir. El tamaño de la circunscripción no hace referencia a la extensión geográfica de la unidad territorial; sino, al número de escaños que se adjudican. Es por esto que, aunque la Constitución (2008) menciona que el sistema electoral debe ser proporcional, lo cierto es que, en la práctica, le ley prohíbe la existencia de las circunscripciones medianas y grandes, lo cual consagra un sistema orientado a la concentración de la representación; en tanto el tamaño y el trazado de la circunscripción ejerce una influencia crucial tanto sobre la representación política, como sobre la estructura del sistema de partido, debiendo enfatizar que “la delimitación de las circunscripciones de acuerdo con criterios políticos ha pasado a la historia de los sistemas electorales bajo la sombría denominación de *gerrymandering*” (Nohlen, 2012, p. 8).

Para Freidenberg y Pachano (2016), la percepción del diputado (asambleísta) como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, obligándolos a “establecer lazos muy fuertes con sectores sociales localmente delimitados y actuar como representantes directos de sus intereses” (Freidenberg y Pachano, 2016, p. 150). En esta perspectiva, la subdivisión de las circunscripciones provinciales de Pichincha, Guayas y Manabí exagera esta apreciación de los asambleístas como representantes territoriales y no políticos, diluyendo la identidad basada en definiciones ideológicas, programáticas, y fabricando una adscripción electoral en clave localista, como si se tratara de una elección seccional para elegir alcaldes o concejales. Empero, el fundamento para la creación de estas subcircunscripciones, que dividieron a las provincias (elecciones nacionales) y cantones (elecciones locales) con mayor densidad poblacional, fue maximizar la función de *participación* del sistema electoral, con la finalidad de estrechar la relación entre votantes y candidatos; es decir, permitir la elección de candidatos en apariencia más cercanos a las necesidades de sus electores (CNE e Instituto de la Democracia, 2012). El propósito sería corregir la práctica común de elecciones anteriores en las que la mayoría de candidatos electos pertenecían a las centralidades territoriales (cabeceras cantonales y provinciales), con el desentendimiento de las realidades locales “periféricas” que ello conllevaba.

La Constitución (2008) establece en su artículo 116 que será la Ley la encargada de regular, para las elecciones pluripersonales, la creación de circunscripciones tanto dentro como fuera del país. En este sentido, el Código de la Democracia (2009) menciona que la entidad encargada de determinar las circunscripciones electorales es el CNE. De esta forma, y dependiendo del proceso electoral del que se trate, se puede dividir en circunscripciones a las provincias o cantones, atendiendo al número de electores, proximidad geográfica, etc.³ Existe también una circunscripción nacional (para la elección de presidente y vicepresidente, y asambleístas con representación nacional), y una circunscripción especial del exterior. Con estos antecedentes, la posible consecuencia que se puede prefigurar para procesos electorales futuros es que perviva un efecto de desproporcionalidad a consecuencia de mantener, de manera forzosa, la existencia de circunscripciones pequeñas, conforme lo establece el artículo 150 del Código de la Democracia (2009). En resumen, la legislación actual sobre circunscripciones electorales convierte a las provincias en las que mejor representación proporcional puede existir (Pichincha, Guayas y Manabí) en pequeñas parcelas en las que la fórmula de adjudicación de escaños no alcanza a desplegar su efecto de proporcionalidad, empujando al sistema electoral hacia la concentración.

3 Una circunscripción electoral constituye una determinada delimitación geográfica del electorado, por lo que su conformación es de vital importancia para consolidar un electorado de manera justa en un espacio geográfico. Para esto, se pueden tomar en cuenta tres bases: 1) contigüidad: circunscripciones conformadas por una sola parte de territorio que se interconectan con otras, y en las que no cabe su división; 2) continuidad: estructuradas por unidades de agregación vecinas entre sí; y, 3) compacidad: circunscripción electoral que mantiene distancias similares las unas con las otras, en forma de polígonos regulares, tomando en cuenta factores sociales, económicas y territoriales (Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2012, p. 22).

3. La paridad de género como consustancial de un sistema electoral igualitario

El voto personalizado o voto preferencial (también conocido como sistema “de listas y entre listas”) sería nocivo en múltiples dimensiones. Por ejemplo, sobre la representación de las mujeres, lo que sucedió en el caso ecuatoriano es que, a pesar de que la norma consagraba la paridad, secuencialidad y alternabilidad en la conformación de listas, en el momento en que el elector se enfrentaba con la papeleta, elegía sin considerar, de forma necesaria, principios de paridad; por el contrario, desde un sentido histórico existió un predominio para elegir candidaturas de hombres antes que las de mujeres, reproduciendo así un sesgo de género.

La subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos es latente, no solo en Ecuador; sino también, en la región y el mundo. Para Saba (2004, p. 4), existe una desigualdad estructural,⁴ que da cuenta del “sometimiento y exclusión sistemática” de amplios sectores de la sociedad, como es el caso de las mujeres. Tras los resultados de las elecciones generales de Ecuador en 2013 y 2017, se evidenció que los cargos de elección popular continúan siendo, de forma tradicional, ocupados por hombres (CNE, s/a, p. 10). En la tabla 5 se realiza un comparativo de la representación política de la mujer en la Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, provinciales y del exterior), entre las candidaturas frente a las candidatas electas.

Tabla 5
Comparativo de representación política de la mujer en la Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, provinciales y del exterior)

	Candidatos/as principales electas				Candidatos/as principales			
	Elecciones 2013		Elecciones 2017		Elecciones 2013		Elecciones 2017	
Dignidad	M	H	M	H	M	H	M	H
Asambleístas nacionales	7	8	8	7	82	83	109	116
Asambleístas provinciales	43	73	42	74	537	623	698	817
Asambleístas del exterior	3	3	2	4	28	28	33	33
Total	53	84	52	85	647	734	840	966

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2019). Elaboración: autores (2020).

Se evidencia que durante las Elecciones Presidenciales y Legislativas de 2013 participaron 647 candidatas principales mujeres a la Asamblea Nacional, de un

4 Son obstáculos invisibles que están encarnados como prácticas históricas y sociales de exclusión por parte de un grupo a otro, en las que le corresponde al Estado generar tratamientos preferenciales al grupo desaventajado, con el propósito de restituir dicha desigualdad.

total de 1381 candidatos; es decir, el 46,85 %. No obstante, fueron electas apenas 53, de un total de 137 curules, lo que representa el 38,69 % de la composición de este órgano legislativo. Asimismo, para las Elecciones Presidenciales y Legislativas de 2017 se candidatizaron 840 mujeres, de un total de 1806 candidatos, constituyendo el 46,51 %; de las cuales fueron electas 52; es decir, el 37,96 % de 137 curules. Estos resultados no solo reflejan el machismo y la discriminación predominante en la cultura social y política ecuatoriana; sino también los obstáculos relativos al diseño del sistema electoral, como es el caso de las circunscripciones impares, en las que el encabezamiento de lista es un elemento fundamental. Pese a la baja presencia de mujeres en la Asamblea Nacional, Ecuador se encuentra dentro de los países más cercanos a la paridad. Estos aspectos motivaron que el Consejo Nacional Electoral planteara la reforma al artículo 99 del Código de la Democracia, con el fin de establecer la paridad de género en el encabezamiento de listas.

El Art. 99 del Código de la Democracia (2009) planteaba que las candidaturas pluripersonales se tenían que presentar de manera secuencial mujer-hombre u hombre-mujer, hasta completar la totalidad de las mismas. Por su parte, la Ley Orgánica reformativa (2020) establece, en su Art. 43, que se garantizará el 50 % de la paridad e inclusión generacional en la candidatura de las mujeres para las elecciones unipersonales y pluripersonales, con un criterio de progresividad del 15 %. Es decir, para el 2021 se prevé contar con la participación del 15 % de mujeres, para 2023 del 30 %, hasta lograr que en las elecciones de 2025 se alcance el 50 %, puesto que “la exigencia de paridad supone que las candidaturas deben ser integradas en partes iguales por candidatos de ambos géneros” (Freidenberg y Lajas, 2015, p. 2).

Los resultados de las elecciones de 2013 y 2017 reflejan una cultura patriarcal que impide a las mujeres acceder a sus derechos políticos. Por ello, aunque en la norma constitucional se establezca un sistema electoral con principios de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres para la conformación de candidaturas en elecciones pluripersonales, los resultados evidencian lo contrario y “dejan ver la complejidad del sistema, y la dificultad [...] de que mujeres ganen escaños en igual proporción que sus pares hombres” (Cisneros, 2013, p. 3). Este criterio guarda relación con el llamado “régimen electoral de género fuerte,⁵ que incrementa la representación política de las mujeres” (Freidenberg 2020, p. 17).

5 El Régimen Electoral de género fuerte involucra condiciones normativas y un cierto tipo de acomodo institucional, caracterizado por varias condiciones concurrentes, tales como: listas cerradas y bloqueadas, paridad, alternabilidad y secuencialidad en la conformación de listas, criterios de proporcionalidad en la adjudicación de escaños, circunscripciones o distritos medianos y grandes, entre las más importantes.

Tabla 6
Reformas sobre paridad en la conformación de listas

Código de la Democracia (2009)	Ley Orgánica reformatoria (2020)
<p>Art. 99.- Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con la secuencia de mujer-hombre u hombre-mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes. Las candidaturas de Presidenta o Presidente de la República y su binomio vicepresidencial; Gobernadoras o Gobernadores; Prefectas o Prefectos y sus respectivos binomios; así como las de Alcaldesas o Alcaldes Municipales o Distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales (...). (Código de la Democracia, 2009, p. 25).</p>	<p>Artículo 43.- Sustitúyese los incisos segundo y tercero del Art. 99 por los siguientes textos: “Las candidaturas de presidenta o presidente de la República y su binomio vicepresidencial; gobernadoras o gobernadores; prefectas o prefectos y sus respectivos binomios; así como las de alcaldesas o alcaldes municipales o distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales. Las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el caso de listas que presente la organización política para elección de asambleístas nacionales y parlamentarias o parlamentarios andinos, al menos una de estas listas estará encabezada por mujeres. 2. En caso de elecciones de asambleístas provinciales y de las circunscripciones especiales del exterior, del total de listas que la organización política inscriba a nivel nacional para estas dignidades, el cincuenta por ciento (50 %) estarán encabezadas por mujeres. No se incluirá en este cálculo a las provincias con distritos. 3. En caso de elección de asambleístas por distritos, del total de listas que la organización inscriba por provincias el 50% estarán encabezadas por mujeres. 4. En el caso de prefecturas, el cincuenta por ciento (50 %) de los binomios que la lista inscriba a nivel nacional estará encabezado por mujeres. 5. En el caso de elecciones de alcaldías, del total de candidaturas que la organización política inscriba a nivel provincial, el cincuenta por ciento (50 %) serán mujeres. 6. En el caso de elecciones de concejales, del total de listas que la organización política inscriba a nivel provincial, el 50% estarán encabezadas por mujeres. 7. En el caso de elección de juntas parroquiales, del total de listas que la organización política inscriba a nivel cantonal, el 50% estarán encabezadas por mujeres. 8. En cada una de las listas para elecciones pluripersonales que inscriba la organización política cualquiera sea la circunscripción, al menos el veinticinco por ciento (25 %) incluirá a mujeres u hombres jóvenes. El mismo porcentaje de jóvenes se respetará para candidaturas de la organización política a nivel nacional en caso de alcaldías y prefecturas. Este porcentaje podrá incluir el porcentaje por paridad. 9. En elecciones de todos los binomios, las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa (...).” (Ley Orgánica reformatoria, 2020, pp. 9).

Fuente: Código de la Democracia (2009) y Ley Orgánica reformatoria (2020). Elaboración: autores (2020).

En conclusión, existen estudios que muestran la importancia de la centralización en el registro de candidaturas (Hinojoza y Vásquez, 2018). Cuanto más cerrada esté la selección para el electorado y más fuertes sean las reglas para la conformación de las listas, mayor efecto tiene esa norma sobre el comportamiento de quien elige. Por ello la combinación entre el principio de paridad y listas abiertas no es la más afortunada para maximizar la representación política de las mujeres, en tanto posibilita que la estructura paritaria que se observa en el registro

de candidaturas no guarde, de forma necesaria, un correlato con el resultado final. No sucede lo mismo en sistemas electorales en los que se combinan tanto listas cerradas y bloqueadas como representación proporcional y circunscripciones de magnitud mediana o grande. Esta conjunción de factores ofrecería más ventajas, o mejor dicho, menos barreras para que la participación paritaria de la mujer en la conformación de listas se traduzca también en una representación igualitaria en el poder político.

4. Reflexiones finales: sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?

Si bien la Constitución (2008) y el Código de la Democracia (2009) establecieron los principios de paridad, secuencialidad y alternabilidad en la conformación de listas, esto no impidió que, en el caso de circunscripciones con un número de escaños impar, los partidos y movimientos escogieran como cabeza de lista a un candidato hombre. Esto sucedió, en gran medida, por la existencia de listas abiertas y de una votación personalizada-múltiple, considerando que “en países donde las listas pluripersonales reconocen la paridad y la alternabilidad entre mujeres y hombres, como en el caso ecuatoriano, el tamaño de la circunscripción y el encabezamiento de las listas por mujeres u hombres significan una desproporción adicional considerable al momento de asignar los escaños ganadores” (Cisneros, 2013, p. 14). Ahora, con el establecimiento de listas cerradas y con el criterio de paridad respecto al encabezamiento de las listas, se mitigará, de modo parcial, que las organizaciones políticas reproduzcan estas prácticas de segregación y exclusión.

En Ecuador, hasta antes de 2020, se tenía la exigencia del 50 % en la conformación de listas entre mujeres y hombres, con un voto preferencial (personalizado múltiple) y con circunscripciones pequeñas, en su mayoría, (una sola mediana en el caso de Los Ríos y ninguna circunscripción grande), dando como resultado, por ejemplo, que en ninguna de las elecciones legislativas desde la expedición del Código de la Democracia, en el 2009, la representación de las mujeres llegase al 50 %. Esto, por cuanto el voto preferencial con listas abiertas licua el peso de la candidatura de las mujeres.

Para despejar la interrogante referente a la naturaleza del sistema electoral ecuatoriano, es importante recurrir a la clasificación entre sistemas proporcionales o de mayoría (Sartori, 1994), entendiendo que “la representación por mayoría fomenta o conforma mayorías parlamentarias, sin considerar el grado de desproporción entre votos y escaños. En cambio, la representación proporcional pone énfasis en que exista un alto grado de coincidencia proporcional entre votos y escaños” (Nohlen, 2012, p. 18). Se debe subrayar que la representación proporcional varía según el tamaño de las circunscripciones o distritos.

No obstante, en la práctica, esta clasificación resulta siempre fragmentaria y esencial, debido a la multiplicidad de combinaciones de elementos de distinto signo en un mismo sistema electoral, por lo que la tesis de los sistemas mixtos o

combinados ha ganado cada vez más terreno (Lijphart, 1984). Llama la atención que, en el caso ecuatoriano, con vista al tipo de circunscripción (en su mayoría pequeñas), las características se acerquen más a un sistema mayoritario o concentrador que a uno proporcional (Nohlen, 2012, pp. 25-26).

En la literatura de ciencia política existe una clasificación convencional sobre el tipo de sistemas electorales de mayoría, los cuales se dividen en cinco tipos: a) sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (“sistema clásico” de los tipos de sistemas electorales de mayoría. Su efecto desproporcional favorece, por lo general, al partido más votado); b) sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta) (efecto desproporcional que favorece al partido o alianza de partidos con más votos); c) sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías (sistema de voto limitado; el elector dispone de menos votos que dignidades a elegir en la circunscripción); d) sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas (fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas); y e) sistema de mayoría con lista proporcional adicional (adjudicación de escaños en circunscripciones uninominales. De forma separada, escaños adicionales en varias o en una única circunscripción plurinomial. Fórmula de decisión proporcional) (Nohlen, 2012).

Bajo dicha perspectiva, y una vez analizado el “tamaño de la(s) asamblea(s), la magnitud del distrito, el criterio de la representación y el tipo de lista [...]” (Alcántara, 2013, p. 20), se puede inferir que el sistema electoral ecuatoriano está configurado por un marco normativo que se proclama a sí mismo como “proporcional”, pero que en términos fácticos es mayoritario. Tanto la distribución de las circunscripciones electorales como la forma de candidatura, votación y procedimiento de conversión de votos en escaños pueden ser combinadas de múltiples y variadas formas. El tipo de combinación de estos elementos, y sobre todo los efectos que producen, pueden construir arreglos institucionales y normativos de distinto signo; es así que, siguiendo la tipología de sistemas electorales (Nohlen, 2012), llama la atención que el caso ecuatoriano se aproxime a un sistema electoral de mayoría con presencia de circunscripciones pluripersonales pequeñas: “se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los defectos desproporcionados de las circunscripciones pequeñas” (Nohlen, 2012, p. 26).

5. Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2013). *Elecciones en América Latina: un análisis comparado*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Bormann, N., y Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2011. *Electoral Studies* 32 (2): pp. 360-369. doi: 10.1016/j.electstud.2013.01.005
- Carey, J., y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* vol. 14 n.º 4: 417-439.
- Cisneros, F. (octubre-diciembre de 2013). De votos a escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano. *Revista Democracias*, vol. 1. pp. 3-35
- Duverger, M. (2003). Duverger's law: Forty years later. *Electoral laws and their political consequences*, New York: Agaton Press, Inc.
- Freidenberg, F. (2020). Electoral Reform and Women Political Representation in Latin America. En G. Provost and H. Vaden (eds.), *The Encyclopedia of Latin American Politics*. Londres: Oxford University Press.
- _____. (2010). *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática/NIMD/International IDEA.
- _____. (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos Cidob, América Latina n.º 24. Barcelona: Cidob.
- Freidenberg, F., y Lajas, S. (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. Washington, D. C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Gilas, K. (2018). En contra de las listas abiertas. Sobre la inutilidad de mecanismos de voto personalizado. Seminario Internacional *Las reformas políticas a la representación en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos. Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre.
- Hinojoza, M., y Vásquez, L. (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: UNAM.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral System and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*. Oxford, versión española de 1995. Sistemas electorales y sistemas de partidos. Madrid: CEC.
- Monroe, B. (1994). Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity. *Electoral Studies* 13 (2): pp. 132-149. doi: 10.1016/0261-3794(94)90031-0
- Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: IDD.

- _____ (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 294-335. Ciudad de México: FCE/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral. Segunda edición.
- _____ (1998). *Sistemas electorales y de partidos políticos*. México: Fondo de Cultura.
- Ortiz, R. (2012). *Sistema político y sistema electoral en Ecuador*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Pachano, S. (2007). Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador. En R. Roncagliolo y C. Meléndez (eds.) *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*: pp. 161-211. Lima: IDEA.
- Saba, R. (2004). (Des)igualdad Estructural. En J. Amaya (ed.), *Visiones de la Constitución, 1853-2004*, UCES, pp. 479-514.
- Sartori, G. (2012). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. London: MacMillan. (1986). The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods. En B. Grofman y A. Lijphart (eds.) *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press Mimeo.
- Taagepera, R., & Grofman, B. (2003). Mapping the Indices of Seats–votes Disproportionality and Inter-election Volatility. *Party Politics* 9 (6): pp. 659-677. doi: 10.1177/13540688030096001
- Taagepera, R., & Shugart, M. (1989). *Seats and Votes: The Effects of Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Normativa y documentos oficiales

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2011). *Informe anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género. El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. Santiago: Cepal.
- Consejo Nacional Electoral (s/a). Participación política de la mujer. Recuperado de http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Investigaciones/participacion_politicas_mujer.pdf
- _____ (2020). Organizaciones políticas aprobadas. Consejo Nacional Electoral.
- _____ (2019). Base de datos. Recuperado de <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos>
- _____ (2016). Circunscripciones electorales. Recuperado de <http://cne.gob.ec/es/2-uncategorised/3670-circunscripciones>
- Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia (2012). Elecciones Ecuador 2013: Nuevas circunscripciones electorales y normativa para la inscripción y calificación de candidaturas. Recuperado de http://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Nuevas_Circunscripciones_electorales_y_normativa_para_la_inscripcion_y_calificacion.pdf

Constitución República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009). Registro Oficial. Suplemento 578.

Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (2020). Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134.

Observatorio Legislativo (2020). Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Recuperado de http://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-reformas-a-la-ley-organica-electoral-y-de-organizaciones-politicas-de-la-republica-del-ecuador-codigo-de-la-democracia-_98430

Presidencia de la República (2020). *Objeción parcial al proyecto de Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia*. Recuperado de http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/RD_391648moreno_391648_557040.pdf, pp. 1-82.

Conflictividad agraria e izquierda en una Argentina convulsionada, 1970

Left and agrarian conflict in a convulsed Argentina, 1970

Guido Lissandrello

Becario posdoctoral del Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0380-0460>

Correo electrónico: g.lissandrello@hotmail.com

Recibido: 8-abril-2020. Aceptado: 3-junio-2020.

Resumen

En este artículo examinamos la relación entre un actor político (el Partido Comunista) y un actor social (las Ligas Agrarias), durante la convulsionada década de 1970 en Argentina. Mientras que el primero fue uno de los partidos de izquierda más longevos del país, el segundo corresponde a un movimiento social complejo, que surgió en una coyuntura de crisis económica y de importantes transformaciones tecnológicas y productivas en el agro. Otros estudios sobre organizaciones políticas de la etapa se centraron en sus vinculaciones con actores sociales urbanos, lo que opacó las relaciones que se tejieron con sectores rurales, que no escaparon a la tónica de protesta de la época. En la línea de saldar ese déficit, estudiamos este partido que fue el que mayor atención le brindó al campo, para comprender cómo se vinculó al movimiento liguista y cómo lo caracterizó desde lo teórico. A partir del estudio de sus documentos internos (actas congresales) y públicos (revistas teóricas y periódicos), reconstruimos su defensa de un campesinado argentino, atendiendo a las contradicciones presentes en dicho proceso. Este acercamiento iluminaría, desde otro ángulo, un problema historiográfico vigente: la naturaleza social de las Ligas Agrarias.

Palabras clave: Ligas Agrarias, campesinado, Partido Comunista, conflictos agrarios, izquierda, Argentina.

Abstract

In this article we examine the relationship between a political actor (the Communist Party) and a social actor (the Agrarian Leagues), in the convulsed 70's in Argentina. While the first was one of the longest-running leftist parties in the country, the second corresponds to a complex social movement, which emerged at a juncture of economic crisis and important technological and productive transformations in agriculture. Studies on the political organizations of the period tended to focus on their links with urban social actors, thereby overshadowing the relationships that were woven with rural sectors, which did not escape the tone of protest of the time. In order to settle this deficit, we take this party that gave rural issues the most attention to understand how it was linked to the league movement and how it characterized it theoretically. Based on the study of its internal documents (congressional records) and public documents (theoretical magazines and newspapers), we reconstruct its defense of an Argentine peasantry, taking into account the contradictions in them. This approach would illuminate a current historiographic problem from another angle: the social nature of the Agricultural Leagues.

Keywords: Agrarian Leagues, peasantry, Communist Party, agrarian conflicts, left, Argentina.

1. Introducción

Los estudios sobre los actores políticos en la convulsionada década de 1970 en América Latina han tendido a centrar la mirada en las movilizaciones y luchas del movimiento obrero (Brennan y Gordillo, 2008; Löbbe, 2009) y del estudiantado (Millán, 2014; Califa, 2014), lo que les ha dado una impronta urbana. Sin embargo, lo cierto es que la conflictividad social no fue privativa de las ciudades. Por el contrario, existió una notable agitación en los espacios rurales, en particular, en países latinoamericanos en los que ese terreno tenía un grado de importancia económica significativo.

Argentina, espacio nacional al que nos dedicamos en este artículo, vio nacer en la década de 1970 una experiencia organizativa que integró a actores sociales del agro, en un momento en el que la economía experimentaba una importante transformación. Nos referimos a las Ligas Agrarias, fenómeno relacionado con los cambios que se operaban en el campo. En efecto, la ruina de ciertos productores se combinaba con la llamada “revolución verde”, proceso de cambio productivo que trajo el incremento de la mecanización (Bil, 2011), la utilización de semillas híbridas, nuevos pesticidas y fertilizantes, entre otras transformaciones (Barsky y Pucciarelli, 1997). El resultado fue un incremento notable de la producción y la productividad, que se operó con sufrimientos. Capas enteras de productores fueron desalojados de la producción o bien su posición se vio en peligro, debido a la dificultad de alcanzar los nuevos estándares tecnológicos. Esta fue la base social que protagonizó el descontento agrario de la década de 1970 (Sanz, 2012), junto con sectores obreros que vieron degradarse sus condiciones de trabajo y de vida. Dicho complejo escenario fue el que dio lugar a la emergencia de las Ligas Agrarias.

El movimiento liguista ha recibido atención en la bibliografía, sobre todo a partir de un debate aún no saldado: el de su composición social. Sin embargo, existe una arista poco explorada y que puede iluminar el problema: el de la relación de este actor social con un actor político que también cobró notoriedad en la etapa, nos referimos a los partidos de izquierda. Estos, en sus diferentes variantes,¹ apostaron a la organización del sujeto obrero tradicional, es decir, el trabajador industrial. Sin embargo, no desconocieron la existencia de la conflictividad rural y, en consecuencia, esbozaron apreciaciones y caracterizaciones sobre la misma.

En este artículo tomamos como observable al Partido Comunista (PC). Se trata de uno de los partidos de mayor trayectoria en Argentina y que atendió, de forma particular, al llamado “problema agrario argentino”. En consecuencia, fue una de las organizaciones que mayor atención le brindó al espacio rural durante la década de 1970 e intentó acercarse al fenómeno liguista. Sostenemos, como hipótesis, que el PC encontró en aquel movimiento la expresión organizativa de una clase social que podía marchar de la mano del obrero industrial: el campesinado. En un momento en que los productores más afectados por la crisis empezaban a movilizarse y reclamar, el partido creyó encontrar allí la confirmación de sus definiciones acerca de la existencia de una opresión latifundista que ahogaba al campesinado local y ello, a su vez, confirmaba la necesidad de una reforma agraria. Detrás de ese rótulo único, sin embargo, asomaron realidades sociales diversas que marcaron contradicciones en el examen comunista.

Creemos que las apreciaciones del comunismo argentino muestran cómo la interpretación del liguismo estaba vinculada con ideas previas del partido, acerca de la naturaleza social de los sujetos agrarios, más que a una lectura atenta, rica en datos empíricos, del fenómeno en cuestión. Esto confluye con algunas lecturas historiográficas que se realizaron desde lo contemporáneo, como será la de Ferrara (sobre la que volveremos), pero que las distanció de aquellas que, años posteriores, recurrieron a una comprensión científica del liguismo, como fue, por ejemplo, la elaborada por Rozé.

Nuestra investigación es de carácter cualitativo e historiográfico, por tanto, se basa en la recolección y análisis de una variedad de materiales empíricos. Para llevar adelante esta empresa recurrimos al relevamiento y selección de documentos producidos por el partido, tanto aquellos destinados al debate interno (actas congresales), así como los artículos de sus revistas teóricas (que intentaban brindar fundamento teórico a los anteriores) y las publicaciones de prensa, que daban cuenta de las apreciaciones más cotidianas y coyunturales del partido sobre la actividad liguista. Mientras que estas últimas fuentes nos permiten ver cómo el comunismo visualizó la actividad de las Ligas Agrarias y sus demandas, las dos primeras nos permiten comprender sus concepciones teóricas sobre las

1 Nos referimos al conjunto de las tradiciones de izquierda que tuvieron encarnadura en partidos durante la etapa: maoísmo (Vanguardia Comunista y Partido Comunista Revolucionario), estalinismo (Partido Comunista), trotskismo (Partido Socialista de los Trabajadores y Política Obrera) y guevarismo (Partido Revolucionario de los Trabajadores), por mencionar a los más destacados.

mismas. Una vez que recolectamos y seleccionamos nuestro corpus documental, comenzamos su análisis distinguiendo en tópicos centrales: el programa político general del comunismo y el lugar de la cuestión agraria en él, cómo se evaluó el fenómeno liguista y, por último, qué lectura social se hizo del mismo.

A los efectos de cumplir con estos objetivos, estructuramos el artículo del siguiente modo. Comenzamos por una reconstrucción de la bibliografía que estudió el fenómeno liguista, para luego concentrarnos en una descripción empírica del fenómeno. Luego estudiamos el programa político del comunismo y el lugar que la cuestión agraria ha tenido en él. A renglón seguido, mostramos cómo el PC se posicionó frente al liguismo y de qué manera caracterizó la naturaleza social de sus integrantes. Por último, realizamos una conclusión que sistematiza nuestro aporte.

2. Los estudios sobre las Ligas Agrarias

Los trabajos sobre las Ligas Agrarias comenzaron de forma muy temprana, con elaboraciones contemporáneas sobre el propio objeto de la presente investigación. Desde una óptica más apologética que académica, Ferrara trazó un panorama según el cual las Ligas Agrarias del Nordeste argentino se caracterizarían por su homogeneidad ideológica (las “tareas antiimperialistas”, la “reforma agraria” y la “alianza obrero-campesina”) y su metodología de acción (las movilizaciones, paros y cortes de ruta), expresando como movimiento el “combate revolucionario” del “campesinado” (Ferrara, 1973, 2007). Hacia fines de la década de 1970 y durante la de 1980 se esbozaron interpretaciones académicas que trazaban un notable contrapunto.

Bartolomé (1977, 1982) en sus estudios sobre el Movimiento Agrario Misionero (MAM), impugnó la asimilación de este a un “movimiento campesino”, considerando que esta última era una definición que correspondía a propietarios que utilizaban tecnología simple y mano de obra familiar para producir lo necesario para su autosubsistencia. Sostuvo, por el contrario, que se trataba de sectores *farmers* que formaban parte de una economía mercantilizada en todo sentido, con una producción orientada al mercado, llevando adelante la explotación de sus tierras con mano de obra familiar y asalariada. Por ello mismo, su ideología no sería “revolucionaria”, sino una variante del “populismo agrario”, ideología que encontraba el foco del problema no en el sistema en su totalidad, sino en aquellos elementos que impedían una mayor capitalización de los *farmers*: las comercializadoras, las empresas procesadoras y productores rurales más eficientes. Esta perspectiva fue abonada por Archetti (1988), en un estudio sobre las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe. Con estos estudios comenzaba a ponerse en cuestión tanto la homogeneidad de las ligas como su base campesina y su potencial revolucionario. Esta perspectiva fue retomada por Bidaseca (2006). Desde una óptica thompsoniana, Lasa (1985, 1987) interpretó el proceso de movilización de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH) como un proceso de “lucha de clases sin clases”, en el cual estas se van construyendo una identidad de “sectores rurales subalternos”.

Los trabajos más profundos y acabados fueron realizados por Rozé, quien por medio del estudio de cada una de las Ligas Agrarias mostró la existencia de un amplio y complejo espectro de clases, capas y fracciones. En su interior, y dependiendo de la zona, se unieron desde la burguesía chica y mediana hasta semiproletarios en vía de proletarización. Todos ellos sufrieron con desigual intensidad los efectos de la crisis de sobreproducción de los cultivos comerciales característicos de cada región. Un agudo proceso de concentración y centralización expulsó a los más chicos y obligó a la reconversión a los productores capaces de asumir la producción en un contexto de tecnificación. La heterogeneidad de los afectados explica las diferentes líneas y formas de intervención de las ligas, que fueron desde la demanda de tierras y ocupaciones en enfrentamiento a los desalojos (accionar propio de la pequeña burguesía y el semiproletariado), hasta las movilizaciones por mejoras en los precios, intervención estatal y créditos baratos (demandas propias de las capas chicas y medias) (Rozé, 1995; 2007; 2010; 2011).

Esta perspectiva fue continuada por Galafassi en sus trabajos sobre la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (Galafassi, 2005; 2006; 2007), las Ligas Agrarias Chaqueñas (Galafassi, 2004; 2005) y el Movimiento Agrario Misionero (2008a). En discusión con Ferrara, este autor sostuvo que el fenómeno liguista se comprende mejor si se utiliza el concepto de “movimiento antisistémico”, en tanto que las ligas combinaron reclamos propios de movimientos nacionales como de movimientos sociales de tipo sindical o partidarios. En este sentido, la perspectiva del movimiento agrario no fue la de la oposición del capitalismo frente al socialismo, sino una óptica dependentista que apostaba por la “liberación nacional” (Galafassi, 2008b).

En paralelo, se fue constituyendo una línea de investigación que abordó el fenómeno desde la teoría de los movimientos sociales y la acción colectiva, que llevó a comprender la conflictividad social agraria de la década de 1970 como parte de un “asociacionismo reivindicativo” en defensa de los intereses de un colectivo, con un discurso de alta carga ideológica y de perspectiva universalista en sus reclamos (Lattuada, 2006). Desde esta óptica se investigó la relación de las Ligas Agrarias con las cooperativas y los sindicatos rurales (Moyano Walker, 2011) y la emergencia de la Unión de Ligas Agrarias de Santa Fe (ULAS) (Masin, 2009).

A inicios del siglo *xxi* proliferaron los trabajos que hicieron uso del testimonio oral. Aparecieron autobiografías de exintegrantes de las Ligas Agrarias (Olivo, 2013) e investigaciones basadas en enfoques biográficos que reconstruyeron relatos de vida de participantes del MAM (Hendel, 2007). En este sentido, se desarrolló una perspectiva de investigación sobre las “memorias locales” (Calvo, 2011), estudiando la construcción de la memoria reciente del pasado liguista. Esta metodología fue utilizada tanto para abordar los efectos de la represión en el movimiento (Calvo, 2015; 2018) como para examinar el lugar de la evocación de la lucha liguista en la formación de las “organizaciones campesinas” actuales (Calvo, 2010; Calvo, Percíncula, Jorge, Buzzella y Astelara, 2008; Percíncula, Somma y Bruzella, 2008). En estos estudios se retomó la caracterización de las

ligas agrarias como movimientos de base campesina, tanto porque esa era la autopercepción de los actores como porque, más allá de las situaciones estructurales, lo campesino sería un “modo de vida” particular (Calvo y Percíncula, 2012). Más allá de la perspectiva centrada en la memoria, existieron trabajos que intentaron estudiar las continuidades y rupturas entre la experiencia liguista y los procesos de organización actuales en el agro, tanto en la disputa por la tierra (Barbetta y Domínguez, 2016) como en el caso particular del MAM, que continuó perviviendo hasta la actualidad (Montiel, 2000).

La matriz de interpretación clasista de los movimientos agrarios, sin embargo, no desapareció. Los estudios de Farragut, centrados en las Ligas Agrarias Correntinas (LAC), intentaron ahondar en la naturaleza de clase de lo que llama el “sujeto liguista”. En oposición a las tesis campesinistas y homogeneizadoras, Farragut (2014; 2015; 2017) sostiene la existencia de diferentes fracciones de clase que confluyeron en el liguismo correntino, destacando como elemento central la existencia de una capa amplia de productores no propietarios cuyo trabajo era apropiado por otros productores por medio del pago de una renta.

3. El surgimiento de las Ligas Agrarias

Las Ligas Agrarias constituyeron una experiencia de organización corporativa protagonizada por diferentes capas de la burguesía rural, pequeña burguesía y proletariado con tierras de las provincias de Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe. La influencia del movimiento liguista se puede dividir en tres zonas por sus características económicas: en primer lugar, la región algodonera, comprendida por los territorios de Chaco, Formosa y Santa Fe; en segundo lugar, en el norte santafesino predominaban los productores más grandes (explotadores de fuerza de trabajo estacional y permanente, y con una producción diversificada), en Chaco se agrupaban productores medios, que empleaban asalariados solo para tareas estacionales y con unidades productivas menos extensas; por último, en Formosa las producciones eran más chicas y estaban en manos de semi-proletarios o productores de subsistencia, siempre bajo la amenaza de la expropiación y proletarización. De este modo, la región algodonera comprendió, en lo social, desde fracciones de burguesía media hasta proletarios con tierra, pasando por una pequeña-burguesía no explotadora. La caída del precio del algodón (por sobreproducción, surgimiento de tejidos sintéticos y la baja calidad del algodón local que le impedía competir en el exterior) significó la ruina de los más pequeños, con la consecuente pauperización, proletarización y expulsión de la tierra, mientras que para los medianos y grandes la crisis se manifestó como imposibilidad de capitalización y endeudamiento.

La primera experiencia de organización fueron las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), cuyo principal reclamo fue el precio de sus productos, en disputa directa con las comercializadoras. Las cooperativas de comercialización ya no podían afrontar el pago de las cosechas a los productores, lo que las llevaba a atrasos y pagos en cuotas. Los productores tuvieron que recurrir entonces a acopiadores

privados, que pagaban al contado a un precio menor. De allí que el reclamo corporativo por excelencia fueran los precios y el pedido de intervención del Estado, todo ello sostenido en un discurso “antimonopolista”, en el que se acusaba a los comercializadores privados (Rozé, 2011; Lasa, 1985; 1987; Galafassi, 2004; 2005).

En Formosa se conformó la Unión de las Ligas Campesinas Formoseñas (Ulicaf), que aglutinó de manera central a productores pequeños, semiproletarios o de subsistencia. Muchos de ellos incluso eran propietarios precarios de tierras fiscales. De allí que a la reivindicación de precios sostén se le sumara el reclamo por tierra y la denuncia de expulsiones. Esto, a su vez, se tradujo en acciones como la toma de tierras (Rozé, 2011).

Menos radical fue la intervención de la Unión de Ligas Agrarias de Santa Fe (ULAS), hecho que se explica por su composición: productores de mayores recursos, con ochenta hectáreas en promedio, tamaño muy superior al de las quince hectáreas que detentaba un productor promedio formoseño. Su capacidad económica les permitía diversificarse, capear así la caída del precio del algodón y sortear con mayores posibilidades la crisis (Rozé, 2011; Masin, 2009).

La segunda subzona productiva corresponde a la del cultivo de yerba mate, cuyo epicentro se ubicaba en Misiones. Allí la crisis del sector conllevó a una reestructuración productiva: se diversificó la producción hacia cultivos de alto rendimiento (té y tung) y se dio lugar a un proceso de concentración, que fue desalojando a capas de la pequeña burguesía y de la burguesía. Se inició así un proceso de movilización en el que se constituyó el MAM. Muchos pequeños productores pudieron reorientarse hacia los cultivos de altos rendimientos, no obstante, hubo un proceso de desaparición de pequeñas explotaciones e incremento de las grandes. Con todo, el protagonismo dentro del MAM lo detentó la burguesía mediana y grande, en defensa de los precios y los créditos, y en lucha contra la descapitalización (Rozé, 2011; Galafassi, 2008a).

La tercera subzona, comprendida por las provincias de Corrientes y Entre Ríos, vio nacer un movimiento liguista de menor envergadura. Las LAC agruparon a los productores tabacaleros que se organizaban contra los propietarios de las tierras que arrendaban y contra las comercializadoras, defendiendo precios sostén. Por su parte, las Ligas Agrarias Entrerrianas unieron a los productores graníferos y avícolas, también con motivo de la mejora en la comercialización (Rozé, 2011; Farragut, 2014).

Resumiendo, las Ligas Agrarias fueron el resultado organizativo del impacto que tuvieron las transformaciones agrarias en curso sobre un amplio y complejo espectro de clases, capas y fracciones. En su interior, y dependiendo de la zona, se unieron desde burguesía chica y mediana hasta semiproletarios en vía de proletarización. Todos ellos sufrieron con desigual intensidad los efectos de la crisis de sobreproducción de los cultivos comerciales característicos de cada región. Un agudo proceso de concentración y centralización expulsó a los más chicos e ineficientes y obligó a la reconversión a los productores capaces de asumirla.

Imposibilidad de capitalización, endeudamiento, reconversión o expulsión fueron todos efectos de la crisis. La heterogeneidad de los afectados explica las diferentes líneas y formas de intervención, que fueron desde la demanda de tierras y ocupaciones en enfrentamiento a los desalojos (accionar propio de la pequeña burguesía y el semiproletariado), hasta las movilizaciones por mejoras en los precios, intervención estatal y créditos baratos, demandas propias de las capas chicas y medias.

4. El Partido Comunista y el problema agrario

Desde su fundación en 1918, el Partido Comunista (PC) le otorgó importancia al problema agrario. A pesar de esta preocupación inicial, recién en el VIII Congreso del partido (1928) se elaboró un programa agrario, de manera específica. A partir de allí se adoptó como consigna cardinal la “reforma agraria profunda” como única “solución progresista y revolucionaria”, en el marco de una revolución agraria y antiimperialista promovida por una alianza de clases entre el campesinado y el proletariado (García, 1968, p. 147).

Este aspecto ha sido destacado por la bibliografía que estudió la intervención del partido, aunque esa mirada ha quedado anclada solo en la primera mitad del siglo xx. Los trabajos de Graciano (2007; 2010; 2012; 2015) y Sartelli (2010) confirmaron que el comunismo en las primeras décadas del siglo xx optó por caracterizar el agro argentino como un espacio dominado por una oligarquía terrateniente parasitaria que reproduciría rémoras precapitalistas y oprimiría al verdadero productor de la riqueza, el campesinado. Respecto a su propuesta política para el agro, el PC penduló entre la colectivización y la consigna de reforma agraria, para inclinarse al final por esta última luego de la década de 1930.

En 1963 el Partido celebró su decimosegundo Congreso, en el que sancionó que las transformaciones revolucionarias debían seguir una vía pacífica, de forma preferencial. Asimismo, el partido ratificó que la revolución en la Argentina debía atravesar etapas. En la primera, en la que en el capitalismo se libraría de las trabas a su desarrollo (liberación nacional), la burguesía tendría un papel relevante que cumplir. La segunda, a la que se llegaría luego de cumplir la anterior, iniciaría la construcción del socialismo.

El programa elaborado caracterizaba a Argentina como “un país de desarrollo económico atrasado y desigual, dependiente del imperialismo, cuyo pueblo trabajador sufre grandes penurias” (PC, 1963, p. 3). El atraso y la dependencia serían los culpables de que la enorme riqueza nacional fuera arrebatada de las manos del “pueblo” por “un reducido grupo de grandes terratenientes, de grandes capitalistas y de monopolios extranjeros que los explotan unilateralmente” (*Ibid.*). Esta estructura capitalista particular habría obturado un “desarrollo económico independiente y una vida próspera y feliz a nuestro pueblo” (*Ibid.*).

En dicho planteamiento, la llamada “oligarquía” tiene un lugar central. Desde la declaración de la independencia del país, este grupo habría acaparado tierras

en grandes extensiones, que dedicó a la ganadería y la agricultura en forma extensiva. Desde la década de 1930, entraría en alianza con el imperialismo, que extendió su dominio adueñándose de la infraestructura clave de la economía. Su acción combinada no solo produciría atraso, sino también un desarrollo desigual, privilegiando el Litoral por sobre el Interior y solo invirtiendo, en razón de su control del sistema bancario, en algunas ramas, bloqueando así la diversificación en el agro. La clave del problema nacional se ubicaba en el agro, cuya concentración impedía un verdadero despegue productivo que pudiera no solo incrementar los volúmenes agropecuarios, sino incluso impulsar un desarrollo industrial.

Aquellas evaluaciones llevaron a que el partido atendiera a un sujeto que excedía al tradicional obrero industrial: las “familias campesinas, los medianos y pequeños arrendatarios y propietarios, los medieros y aparceros” (PC, 1963, p. 16). En el particular desarrollo argentino, signado por la presión oprobiosa de la “oligarquía”, estos sectores se verían empujados a una situación que los obligaría a abandonar el campo, en medio de un proceso de concentración de la tierra. La baja de los precios por la acción de las comercializadoras, el incremento de los arrendamientos y de la carga fiscal, acabaría llevándolos a la ruina.

Con estas concepciones es que el partido elaboró la estrategia de “alianza obrero-campesina”, cuyo fundamento era una premisa que constituía el corazón político del partido: tanto el proletariado como el campesinado forman parte de las “masas laboriosas del campo”. Ambos eran productores en el sentido profundo del concepto: eran los que generaban valor en el campo y ambos, por tanto, eran explotados. En materia agraria, esta estrategia conllevó una consigna particular: la reforma agraria. Si el problema económico central del país era su atraso agrario, producto de la concentración de la tierra y de la existencia de una masa de desposeídos, su solución sería la fragmentación y reparto del suelo.

5. El comunismo frente a las Ligas Agrarias

Desde que comenzó a cobrar visibilidad la experiencia de las ligas, el PC leyó el fenómeno como la irrupción de las grandes masas pobres del campo en la escena política, y celebró su estructuración en la medida que permitirían “aglutinar desde las bases y lograr la mayor participación directa de nuevos sectores del agro laborioso” (Rosales, 1972, p. 243). En este sentido, su experiencia era asimilada a las “mejores tradiciones” del Grito de Alcorta² y era evaluada como un avance en la conciencia de los sectores campesinos chicos y medios, abriéndose paso al enfrentamiento contra la oligarquía y los monopolios. De manera particular, el PC destacó su vocación democrática mediante la toma de decisiones en cabildos abiertos, nombre que recibieron por aquellos años las asambleas de productores (*Nuestra Palabra*, 24/11/1970). Sin embargo, se cuidó de señalar que este trabajo no debía complotar contra la actividad “por democratizar las entidades

2 Ciclo de protestas protagonizadas por pequeños y medianos arrendatarios en el sur de la provincia de Santa Fe, durante el año 1912. Puso en escena al sujeto que la izquierda identificará como chacarero o campesino y marcó el nacimiento de su órgano de agrupamiento: la Federación Agraria Argentina.

tradicionales del agro en manos de jerarcas claudicantes y fortalecer los movimientos sindicales y cooperativos (Rosales, 1972, p. 243). Es decir, que el trabajo sobre las ligas se combinó con el que se venía desarrollando de manera previa en el seno de la organización tradicional de los productores más chicos del agro, la Federación Agraria Argentina.

Ante este nuevo impulso del “movimiento campesino”, el partido se decidió a intervenir, para lo cual comenzó primero asumiendo la tarea de realizar un análisis acabado de la situación que vivía el nordeste argentino. Esta tarea contempló la convocatoria por parte de la Comisión Agraria Nacional del Partido a una reunión con los comités provinciales de las provincias en las que existía el liguismo, en febrero de 1972. Allí se ratificó el diagnóstico: la experiencia organizativa de las ligas estaba asociada a la crisis de pequeños y medianos productores por precios no remunerativos.

El comunismo no dudó en apoyar el programa del liguismo, al que consideraba adecuado en tanto recogía las necesidades inmediatas del campesinado y “amplios sectores populares”: precios compensatorios, salario adecuado para obreros rurales, apoyo y defensa de las cooperativas, reducción de impuestos, abaratamiento de los costos de producción y créditos que fomenten la producción. Asimismo, bregaba por desarrollar sus tareas de fondo: reforma agraria integral y nacionalización de los monopolios, es decir, una política nacionalista, antiterrateniente y antimonopolios.

Con esta línea, el PC apoyó la lucha de la UCAL y las LACH en defensa de precios compensatorios para el algodón (*Nuestra Palabra*, 27/10/1970, 24/11/1970 y 19/3/1975), de la Ulicaf (*Nuestra Palabra*, 24/2/1975 y 15/6/1971), las Ligas Tamberas de Santa Fe (*Nuestra Palabra*, 5/6/1973) y el MAM (*Nuestra Palabra*, 28/11/1972). En 1971 realizó un balance positivo sobre todo el movimiento agrario, señalando la existencia de una eclosión campesina que tendría tres virtudes. En primer lugar, no se limitarían a exigir aumento de precios, pondrían el foco en la estructura económica subdesarrollada, marginada e injusta, exigiendo la liquidación del latifundio mediante una reforma agraria. En segundo lugar, se solidarizaban con el proletariado. Y, por último, participaban jóvenes y dirigentes vinculados de manera estrecha con las bases.

6. El sujeto detrás de la experiencia liguista

Las Ligas Agrarias fueron entonces, para el comunismo argentino, la expresión organizativa del campesinado. Al respecto en el partido había pleno consenso, toda vez que la existencia de un campesinado argentino había sido parte constitutiva del programa comunista desde sus orígenes. Los campesinos fueron incluidos dentro de lo que el comunismo consideraba como capas laboriosas de la población argentina, espacio que compartían con la clase obrera. Sin embargo, para el PC, no se trataba de una clase en sentido estricto, sino de un “complejo de clases y capas sociales, que engloba a todo lo que en el campo nada tiene que ver con los monopolios imperialistas, los grandes terratenientes latifundistas y la gran

burguesía intermediaria” (Kohen, 1968, p. 89). Dentro de ese complejo, entonces, se agrupan tanto fracciones de clase obrera (proletariado con tierras o semiproletarios), como de pequeña burguesía e incluso de burguesía, que se encontraban contenidas en la definición de las capas baja, media y alta del campesinado.

Aquella concepción era la consecuencia lógica de elaborar una definición por oposición. Cabría preguntarse por qué existiendo una realidad compleja y diversa dentro del rótulo campesino seguía teniendo pertinencia para el partido utilizar aquel concepto. En definitiva, el PC llamaba campesinos a todo aquel que tuviera alguna relación de propiedad o usufructo con la tierra en concentraciones moderadas, no latifundistas. Hasta aquí, no importaba si ese campesino recurría o no a la contratación de fuerza de trabajo, ni sus niveles de capitalización y posesión de medios de producción. Analizando cada una de las capas de esa clase, tenemos que los campesinos pobres eran:

[...] aquellos que no solo no tienen ganancias, beneficios, sino que ni reciben lo necesario para su sustento ni el de su familia que trabaja a la par, desde las criaturas hasta los ancianos, y que se ven obligados a emigrar a la ciudad para trabajar por un salario o a “changuear” por un jornal para el terrateniente. Pueden ser arrendatarios, aparceros o pequeños arrendatarios, pero en este último caso, sólo son “propietarios a medias”: se han convertido, de una u otra manera, en asalariados temporales o permanentes, por períodos más cortos o más largos. En lo fundamental, no pueden vivir sin vender su fuerza de trabajo o la de sus hijos al capitalista o al terrateniente. Por eso mismo Lenin los denomina “semiproletarios” (Kohen, 1968, p. 90).

Kohen reconoce que lo que él llama “campesinos pobres” eran, en sentido estricto, semiproletarios, es decir, personas que se empleaban como trabajadores en otras producciones y que, de manera eventual, extraían parte de su subsistencia con su propio trabajo en una pequeña parcela. Con relación a los llamados campesinos medios, estos eran la

[...] capa explotada por el terrateniente, sometida por las deudas, y en el caso concreto de Argentina, expoliada junto con todas las demás capas de campesinos trabajadores por el monopolio imperialista de la comercialización y la industrialización. Puede ser un arrendatario o un propietario, pero se distingue siempre por estar sometido, de una y otra manera, directa o indirectamente, al terrateniente. Debe trabajar para éste con la máquina que aún no terminó de pagar, a fin de hacer frente a las elevadas amortizaciones e intereses de la tierra que compró a plazos, o a las cuotas del tractor o la máquina, o las consecuencias de una mala cosecha, o al hecho que, aun habiendo obtenido un buen rinde “no pudo” colocar el producto convenientemente y lo malvendió [...] Está sometido al monopolio intermediario, al que debe vender obligadamente y a los precios que le imponen. No es un campesino pobre; en los años buenos logra salir adelante [...] carece de ahorros, y si los tiene, son bien escasos. [...] Su propiedad sobre los medios de producción generalmente se trastueca: los medios de trabajo en los que puso el fruto de su propia labor y la de su familia [...] lo atan, obligándolo a trabajar simplemente para mantener su posesión, se trata de la tierra o de la maquinaria (Kohen, 1968, pp. 91-92).

Si se lee con atención, se trata de una capa con capacidad de acumulación en pequeña escala: puede adquirir medios de producción (maquinaria, en lo fundamental), pero es esa misma adquisición la que la dejaría endeudada y al borde de la ruina. La definición, sin embargo, resulta ambigua debido a que no permite clarificar de modo real si se trata de una capa pequeñoburguesa (que podía o no explotar fuerza de trabajo, pero que no podía ella misma abandonar el proceso productivo) o burguesa y, por tanto, explotadora de trabajo ajeno. A ello contribuye la ausencia de datos empíricos, motivo por el cual las definiciones solo se nos aparecen como tipos ideales sin un correlato real que permita precisar su carácter social. En otro texto, un intelectual del partido dirá que es una “pequeñoburguesía rural” (García *et al.*, 1964, p. 73) pero no define un elemento central: ¿son o no explotadores de fuerza de trabajo?

Otro escrito de García, el cual pretendía defender a los campesinos/chacareños como productores más eficientes que quienes detentan una gran extensión de tierra, señalaba: “Las explotaciones agropecuarias trabajadas por familias laboriosas de chacareros, han sido y son de mucha mayor productividad y ocupación de mano de obra, que las grandes explotaciones latifundistas” (García, 1963, p. 28). Aquí encontramos una contradicción. En este razonamiento los campesinos son los más explotadores en tanto son los que tienen mayor proporción de mano de obra ocupada. La lógica del partido queda al desnudo. En el momento en que se pretende definir al campesinado como capa laboriosa y oprimida, resalta su supuesto carácter no explotador. Luego, en el momento en que se busca presentarlo como vector del desarrollo del capitalismo en el campo, como verdadero productor frente al parasitismo oligárquico, se lo describe como un productor eficiente y explotador.

Es evidente que esta cuestión para el PC resultaba secundaria, toda vez que el partido reconocía la necesidad de alianza con capas de la burguesía nacional, es decir, con sectores explotadores, y fijaba la contradicción central en torno a la disputa con los terratenientes, agentes de una opresión que sufrirían también los campesinos medios. En este sentido, poco importaba si recurrían a la contratación de fuerza de trabajo, dado que el partido basaba su estrategia no en una delimitación de clase (burguesía frente a proletariado) sino en términos nacionales (nación frente a imperialismo). En efecto, las dos capas que acabamos de analizar constituían en la óptica comunista “sectores que giran a la izquierda, acompañando en forma creciente a la clase obrera urbana y rural” (Kohen 1968, p. 92).

Por último, queda la capa de “campesinos ricos” a los que se caracterizaba como parte de la burguesía nacional, cuyos intereses entraban en contradicción con el imperialismo y los terratenientes. La burguesía nacional era una clase clave para el PC, dado que encontraba en esta a un potencial aliado del proletariado, en virtud de la necesidad de culminar con las tareas democrático-burguesas pendientes, abriendo el paso a una nación desarrollada a plenitud e independiente. Muestra de la importancia de esta clase para el programa y la estrategia comunista lo constituye una mesa de debate convocada en junio de 1964 a los efectos de

clarificar su definición, desde lo teórico. A dicho encuentro asistieron representantes de la Comisión Agraria, de la Comisión Estudios Económicos y de la Comisión de Asuntos Relativos al Pequeño Comercio e Industria, junto con miembros del comité de la revista teórica del partido, espacio en el cual luego se plasmaron las intervenciones y conclusiones de la actividad (González Alberdi, 1966).

El consenso teórico que allí se alcanzó sostuvo que la burguesía nacional era una capa cuyos intereses no estarían entrelazados con el imperialismo y la oligarquía, lo que se daría en diversos ámbitos de la economía: el comercio, el agro, el transporte o la industria. En estos sectores existirían capas burguesas que defendían intereses económicos y políticos nacionales. Sin embargo, se trataría de una clase vacilante, que ante el temor a la clase obrera podía decantarse en lo político por la oligarquía y el imperialismo. Ello no la dejaba fuera de la alianza revolucionaria, sino que introducía la necesidad de combatir sus vacilaciones y ganar a los sectores más progresistas para golpear al enemigo principal. Esto se facilitaría por el hecho de que “pertenecieron en el pasado a la clase obrera y participaron de sus luchas” (García, 1964, p. 80).

La fracción agraria de la burguesía nacional estaría representada por los campesinos ricos, que se fueron constituyendo en la pampa húmeda como resultado de un proceso de enriquecimiento de los inmigrantes que pudieron acceder a la tierra y capitalizarse. Esa acumulación, sin embargo, no evitaría una contradicción con los latifundistas, que los perjudicaban por el acaparamiento de tierra y de la comercialización e industrialización de la producción agropecuaria. Tal como queda implícito en su definición como burgueses, esta capa corresponde, de forma ya decidida, a sectores que explotan fuerza de trabajo.

El frente nacional que propone el PC contiene, de manera explícita, a estos sectores que el partido reconocía como explotadores de fuerza de trabajo. Desde lo corporativo, estarían representados por la Federación Agraria Argentina (FAA), las cooperativas agrarias y entidades tales como la Unión Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT) o corporaciones de viñateros, tabacaleros, etc. En lo cuantitativo, ascenderían a unas 96 000 familias, es decir, casi medio millón de personas. Excluyendo al proletariado, pero considerando a los terratenientes, las tres capas campesinas representarían más del 90 % de la población agraria. En definitiva, una Argentina campesina.

Las consignas de estas capas estarían en oposición a las políticas proterratinentes y promonopolistas que los afectaban, tales como los precios de sus productos y los impuestos en general. Al tener un mayor nivel de acumulación, estos elementos no pesarían en su subsistencia de la misma forma que las capas más empobrecidas del campesinado, lo que los conducía a encontrar la raíz de sus problemas, no en la presión imperialista y la explotación de los grandes terratenientes, sino en la clase obrera y sus reclamos salariales. En ese factor encontraban la explicación de sus altos costos de producción y las trabas que tienen frente a la tecnificación y mecanización. Pero incluso al encontrar su enemigo principal en la clase obrera, no dejaban de reconocer que parte del problema se ubicaba

en la política oficial de precios no compensatorios, en la incompatibilidad de la tecnificación con una estructura latifundista, el privilegio fiscal a los monopolios y los regímenes atrasados de tenencia de la tierra.

Es decir, a pesar de su conciencia inmediata, los fundamentos últimos de su lucha, lo reconocieran o no, se encontrarían en la estructura oligárquico imperialista. Ese es el razonamiento que realiza el partido para justificar la militancia en todas las capas campesinas y, en consecuencia, en el movimiento liguista en bloque. E incluso el PC reconocía que existía una capa de terratenientes “que explotan la tierra con métodos capitalistas”, por lo cual corresponde diferenciarlos de aquellos que son parasitarios y llevan adelante una producción irracional, y podrán quedar exentos de la expropiación de la reforma agraria si aceptan determinadas condiciones (Lebedinsky, 1966, p. 69).

7. Conclusiones

Las Ligas Agrarias constituyeron el correlato agrario de la aguda conflictividad social que, durante las décadas de 1960 y 1970, asoló a la Argentina. Fueron, no queda dudas, un movimiento de naturaleza compleja, tanto en sus especificidades territoriales y productivas como en su composición social. A los ojos del Partido Comunista, sin embargo, esa realidad aparecía captada de forma relativa de una manera simple y sencilla: detrás del movimiento liguista había una clase social definida, el campesinado. Y una consigna específica: la lucha por la tierra en pos de una reforma agraria que desatara el nudo que obstruía el desarrollo nacional. Esto parece confirmar los planteos de Galafassi, según los cuales en el movimiento liguista predominó una perspectiva de “liberación nacional”, compatible con aquella misma que defendía el comunismo argentino.

En la óptica comunista, el campesinado aparece como clase fundamental en el agro para el partido. Si bien se lo reconoce como aliado del sujeto principal, la clase obrera, lo cierto es que, como hemos visto, casi toda la política agraria del partido se basa en reclamos “campesinistas”: precios sostén, propiedad de la tierra, denuncia a los “monopolios” comercializadores, entre otras. El apoyo al pequeño y mediano capital agrario es consecuente a plenitud con la práctica del partido, que interviene en las Ligas Agrarias, las cooperativas y la FAA. En este escenario, el proletariado aparece como el verdadero convidado de piedra que, como más de una vez lo reconoce el partido de forma explícita, debía anteponer los reclamos campesinos frente a los suyos propios. Política que se condensa en un frente único contra la “oligarquía latifundista”, culpable final tanto de la ruina campesina como de la miseria obrera. De allí deriva la principal consigna que el comunismo agitó durante toda la etapa: la reforma agraria.

Como hemos visto, la mirada comunista puede emparentarse con la de los primeros estudios contemporáneos al fenómeno. Nos referimos a los trabajos de Ferrara. Las Ligas Agrarias eran entonces la expresión de un campesinado combativo que luchaba por la conquista de su principal reivindicación, la tierra. Lo cierto es que la definición comunista no estaba exenta de contradicciones. Si

por momentos se reconocía en el campesinado a una “capa laboriosa”, que no sería más que traslación rural del proletariado, en otras ocasiones se reconocía que se ubicaba en las antípodas sociales de esa clase, pues se identificaba su carácter de empleador de fuerza de trabajo, para mostrarlos como los productores más eficientes frente a los latifundistas. El caso comunista, entonces, muestra las dificultades de intentar subsumir una realidad compleja como la de las Ligas Agrarias, que fueron el resultado de la acción de fracciones y capas de distintas clases sociales, bajo un concepto que pareciera no describir con exactitud una ninguna porción de la realidad, el de campesinado. Aspecto que, de modo parcial, reconocía el PC cuando señalaba la existencia de diferentes capas que, al final, correspondían a realidades de diferente naturaleza social.

8. Referencias bibliográficas

- Archetti, E. (Octubre-noviembre, 1988). Ideología y organización sindical: las ligas agrarias del norte de Santa Fe. *Desarrollo Económico*, 28 (111): pp. 447-461.
- Barbetta, P., y Domínguez, D. (2016). Derecho a la tierra y activismo rural en Argentina: de las Ligas Agrarias a los Movimientos Campesinos. *Alternativa. Revista de estudios rurales*, (6): pp. 1-23.
- Barsky, O., y Pucciarelli, A. (1997). *El agro pampeano. El fin de un período*. Buenos Aires: Flacso-Sede Argentina.
- Bartolomé, L. (1977). Populismo y diferenciación social agraria: las ligas agrarias en Misiones (Argentina). *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, (28): pp. 141-168.
- _____. (abril-junio, 1982). Base social e ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1917 y 1975. Emergencia de un populismo agrario. *Desarrollo Económico*, 22 (85): pp. 25-56.
- Bidaseca, K. (2006). *Colonos insurgentes. Discursos heréticos y acción colectiva por el derecho a la tierra. Argentina (1900-2000)* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales UBA: Capital Federal.
- Bil, D. (2011). *Acumulación y proceso productivo en la fabricación de maquinaria agrícola en la Argentina (1870-1975)*. (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras UBA: Capital Federal.
- Brennan, J., y Gordillo, M. (2008). *Córdoba rebelde. El Cordobazo, el clasismo y la movilización social*, La Plata: De la Campana.
- Califa, S. (2014). *Reforma y Revolución. La radicalización política del movimiento estudiantil de la UBA, 1943-1966*. Buenos Aires: Eudeba.
- Calvo, C. (2017). Relatos de vida sobre la represión en territorios rurales del noreste argentino. *Ponta de Lança*, 11 (20).
- _____. (2015). *Representaciones sobre el pasado reciente en el campesinado chaqueño. El caso de las Ligas Agrarias y la experiencia de la represión*. Ponencia presentada en XI Jornadas de Sociología. Capital Federal.

- _____ (2011). *Tensiones entre memorias locales y memorias nacionales en la evocación del pasado reciente*. Ponencia presentada en 1.º Jornadas de Investigadores en Formación. Capital Federal.
- _____ (2010). *Memorias y representaciones sobre las Ligas Agrarias Chaqueñas en organizaciones campesinas (1984-2009)*. Ponencia presentada en VIII Congreso de Sociología Rural. Porto de Galinhas.
- Calvo, C., y Percíncula, A. (2012). Ligas Agrarias en Chaco y Corrientes. Experiencias de organización campesina en contextos de transformación territorial. *De prácticas y discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 1 (1): pp. 1-34.
- Calvo, C., Percíncula, A., Jorge, A., Buzzella, N., Astelara, S. et al. (2008). *El hormiguero chaqueño. De la experiencia de las Ligas Agrarias chaqueñas a las organizaciones sociales y políticas en la actualidad*. Ponencia presentada en XI Congreso Solar. Bahía Blanca.
- Farragut, J. (2017). *La lucha liguista en Corrientes: una aproximación al derrotero de las Ligas Agrarias Correntinas (1972-1976)*. Ponencia presentada en el XXXVII Encuentro de Geohistoria regional. Posadas.
- _____ (2015). *De productores tabacaleros a productores liguistas: las Ligas Agrarias Correntinas y la formación de un sujeto colectivo*. Ponencia presentada en Jornadas de Investigadores. Posadas.
- _____ (2014). *Tras las huellas del sujeto histórico liguista: el caso de las Ligas Agrarias Correntinas*. Ponencia presentada en VI Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo. Posadas.
- Ferrara, F. (2007). *Los de la tierra. De las Ligas agrarias a los movimientos campesinos*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- _____ (1973). *Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferro, L. (2005). *Las mujeres en las Ligas Agrarias del Nordeste argentino (1971-1976)*. Ponencia presentada en X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Rosario.
- Galafassi, G. (2008a). El Movimiento Agrario Misionero en los años setenta. Protesta, movilización y alternativas de desarrollo rural. *Herramienta*, (38): s/p.
- _____ (2008b). La larga marcha del campesinado hacia la revolución. La visión clásica de Francisco Ferrara respecto a las ligas agrarias de los años 70. En A. Zarrilli (comp.), *Clásicos del mundo rural. Relectura y análisis de textos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (Junio, 2007). Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta. *Nera*, (10): pp. 11-36.
- _____ (2006). Conflictos agrarios del Nordeste argentino en la década de los setenta. *Perfiles latinoamericanos*. 26 (28): pp. 159-183.
- _____ (2005). Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la Región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976). En S. Lázaro y G. Galafassi (comps.), *Sujetos, políticas y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1976* (pp. 237-295). Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2004). Las Ligas Agrarias Chaqueñas frente al proceso de modernización y desarrollo dominante. Una primera aproximación. En G. Galafassi (comp.), *El campo*

- diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX* (pp. 343-364). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- García, J. (1968). *El campo argentino y la reforma agraria*. Buenos Aires: Ediciones del Calicanto
- _____ (1963). *Temas Agrarios Argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Tierra y Progreso.
- García, J., et al. (Septiembre de 1964). ¿Quiénes forman la burguesía nacional argentina? (continuación). *Nueva Era*, n.º 8, año XVI, septiembre de 1964, p. 73.
- Gonzalez Aberdi, P. (1966). ¿Qué hay de nuevo en el campo argentino? *Nueva Era*, (1): pp. 120-135.
- Graciano, O. (2015). Las izquierdas y la crítica de la economía peronista. Producción de saber social y práctica política. En G. Osvaldo y G. Olivera (coords.), *Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo 1943-1955*. Buenos Aires: Ciccus.
- _____ (2012). Las izquierdas ante la crisis del capitalismo agrario argentino. Producción de saber para la acción política. En S. Lázzaro y J. Balsa, *Agro y política en la Argentina. El modelo agrario en cuestión, 1930-1943*. Buenos Aires: Ciccus.
- _____ (2010). Entre la transformación socialista y la redención nacional. El pensamiento de izquierda ante la crisis del capitalismo agroexportador, 1914-1933. En G. Mateo, O. Marí y C. Valenzuela (comps.), *Territorio, Poder e Identidad en el agro argentino*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- _____ (2007). Alternativas de izquierda para un capitalismo en crisis. Las propuestas de los partidos Socialista y Comunista de Argentina ante la crisis de su economía agraria, 1930-1943. En N. Girbal-Blacha y S. Mendonça (coords.), *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil. Conflictos sociales, educación y medio ambiente*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hendel, V. (2007). *Siguiendo la huella. El Movimiento Agrario de Misiones (1971-1976). Una nueva mirada*. Ponencia presentada en XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. San Miguel de Tucumán, 2007.
- Lasa, C. (1998). *Ligas Agrarias Chaqueñas. Un intento de poder popular alternativo* (Tesis de licenciatura). Facultad de Ciencias Sociales UBA. Capital Federal.
- _____ (1987). Un proceso de mediación política: Movimiento Rural y Ligas Agrarias Chaqueñas. *Sociedad y Religión*, (7): s/p.
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lebedinsky, M. (Abril, 1966). ¿Qué hay de nuevo en el campo argentino? *Nueva Era*, (3): pp. 110-117.
- Löbbe, H. (2009). *La guerrilla fabril*, Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Masin, D. (2009). Ligas Agrarias en la Provincia de Santa Fe: una aproximación a la construcción y modos de acción de los actores sociales del norte y sur de la provincia. Ponencia presentada en V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires.
- Millán, M. (2014). *Universidad, política y movimiento estudiantil en Argentina, entre la "Revolución Libertadora" y la democracia del '83*. Buenos Aires: Final Abierto.
- Montiel, S. (2000). *Procesos de participación y cambio en el Movimiento Agrario Misionero* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Misiones: Posadas.

- Moyano Walker, M. (2011). *El mundo rural en emergencia. Las ligas agrarias y las cooperativas y sindicatos rurales en el noreste argentino de los setenta* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires.
- Olivo, A. (2013). *Anita desde las Ligas Agrarias. Tierra, trabajo y dignidad*. Buenos Aires: Ciccus.
- Partido Comunista [PC] (1963). *Programa del Partido Comunista de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del Partido Comunista.
- Percíncula, A., Somma, L., y Buzzela, N. (2008) *Ligas Agrarias Correntinas: una aproximación a la mirada desde el actor*. Ponencia presentada en Congreso PreALAS. Corrientes.
- Rosales, J. (Abril, 1972). Los comunistas y las luchas campesinas en el noreste. *Nueva Era*, (3): pp. 240-245.
- Rozé, J. (2011). *Conflictos agrarios en la Argentina. El proceso liguista (1970-1976)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- ____ (2010). *La larga marcha de un proceso social de conocimiento. Aprehendiendo el movimiento de las Ligas Agrarias del Nordeste argentino*. Resistencia: Ediciones del autor.
- ____ (octubre, 2007). Coacción y acumulación. El caso de las Ligas Agrarias Chaqueñas 1971-1976. *Ponta de Lanca*, 1 (1): pp. 37-52.
- ____ (1995). La confusa unidad de lo diverso. Las Ligas Agrarias en Argentina. En A. Irma y R. Ferrer (coords.), *Del Rosarizao a la democracia del '83*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Sanz Cerbino, G. (2012). *La burguesía agraria entre Onganía y el golpe militar de 1976. La Sociedad Rural Argentina, la Carbap y la Federación Agraria Argentina ante la crisis orgánica argentina* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras UBA: Capital Federal.
- Sartelli, E. (2010). *La sal de la tierra. Clase obrera y lucha de clases en el agro pampeano (1870-1940)* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras UBA: Capital Federal.
- Sin firma (5/6/1973). El campo está que arde. *Nuestra Palabra*, p. 1.
- Sin firma (15/6/1971). Congreso de las Ligas Agrarias. *Nuestra Palabra*, p. 2.
- Sin firma (19/3/1975). Expoliación algodonera a dos puntas. *Nuestra Palabra*, p. 5.
- Sin firma (24/2/1975). Los avances logrados por la unidad. *Nuestra Palabra*, p. 6.
- Sin firma (24/11/1970). Concentración de los campesinos chaqueños. *Nuestra Palabra*, p. 4.
- Sin firma (27/10/1970). Marcha del campesinado. *Nuestra Palabra*, p. 2.
- Sin firma (28/11/1972). Problemas de Misiones. *Nuestra Palabra*, p. 3.
- Sin firma. Concentración de los campesinos chaqueños. *Nuestra Palabra*, p. 2.

La creciente polarización ideológica en Ecuador bajo el Gobierno de Rafael Correa

The growing ideological polarization in Ecuador under Rafael Correa's government

Paolo Moncagatta¹

Profesor titular agregado de la Universidad San Francisco de Quito, Ecuador

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5291-569X>

Correo electrónico: pmoncagatta@usfq.edu.ec

Ana Emilia Poveda

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad San Francisco de Quito, Ecuador

Correo electrónico: aepoveda@alumni.usfq.edu.ec

Recibido: 12-abril-2020. Aceptado: 8-julio-2020

Resumen

El artículo presenta un análisis descriptivo del proceso de polarización ideológica ocurrido en Ecuador durante la década de gobierno de Rafael Correa. A partir de datos de las encuestas Barómetro de las Américas del Latin American Public Opinion Project (Lapop), se propone una medición de polarización ideológica basada en el autoposicionamiento de los ciudadanos en la escala ideológica izquierda-derecha. A partir del indicador propuesto, se realiza un análisis de la evolución de los niveles de polarización ideológica encontrados en la ciudadanía ecuatoriana desde antes de la llegada de Correa al poder, hasta dos años después de terminado su mandato. Entre los principales hallazgos, se encuentra un gradual incremento en el indicador de polarización, que llega a su nivel máximo en 2016, así como un aumento en la autoidentificación ideológica de los ciudadanos, que ocurre tanto con la izquierda como con la derecha. Para finalizar, se discute de forma breve las posibles consecuencias de la creciente polarización ideológica en términos generales y para Ecuador en particular.

¹ El autor también agradece al Research and Expertise Centre for Survey Methodology (RECSM), de la Universitat Pompeu Fabra (España), en la que es investigador.

Palabras clave: ideología, polarización ideológica, izquierda-derecha, Ecuador, América Latina, Barómetro de las Américas.

Abstract

The article presents a descriptive analysis of the process of ideological polarization that took place in Ecuador during the decade-long government of Rafael Correa. Based on data from the AmericasBarometer surveys of the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), we propose a measure of ideological polarization based on citizens' self-positioning on the ideological left-right scale. Based on the proposed indicator, we perform an analysis of the evolution of the levels of ideological polarization found in the Ecuadorian citizenry before the arrival of Correa to power until two years after the end of his mandate. Among the main findings, we observe a gradual increment in the polarization indicator, that reaches its maximum level in 2016. We also find an increase in the ideological self-positioning of citizens that takes place both in the left and the right ends of the ideological spectrum. We conclude by briefly discussing the possible consequences of increasing ideological polarization in general terms and for Ecuadorian politics in particular.

Keywords: ideology, ideological polarization, left-right, Ecuador, Latin America, AmericasBarometer.

1. Introducción

La polarización ideológica es un tema que ha cobrado relevancia en la discusión política a escala mundial. Ciertos asuntos o figuras políticas han logrado que cada vez mayores sectores de la población asuman posiciones antagónicas, ubicadas en los extremos opuestos de las escalas de valores. Los procesos de polarización ideológica que ocurren en la actualidad parecerían no distinguir entre democracias de distintos niveles de desarrollo, tamaño o antigüedad: los estadounidenses se polarizan en torno a Donald Trump y sus políticas, los británicos en torno a la propuesta del *Brexit*, varias sociedades europeas en torno a temas como la migración o el surgimiento de nuevas derechas nacionalistas, en tanto que los latinoamericanos en torno a sus apegos por la figura populista de turno. La polarización parecería constituirse como una de las características definitorias de los electorados modernos.

Los procesos de polarización ideológica han sido estudiados desde una diversidad de puntos de vista. Cierta discusión académica se ha centrado en la polarización de partidos y élites políticas (Dalton, 2008; Hetherington, 2001; Lachat, 2008; Levendusky, 2010; Lupu, 2015; Singer, 2016). Otra corriente de literatura se ha enfocado en estudiar la polarización ideológica a escala ciudadana (Baldassarri y Gelman, 2008; Feldman *et al.*, 2018; Fiorina y Abrams, 2008; Lelkes, 2016; Levendusky, 2009). Existe, además, literatura que investiga cómo se relaciona la polarización de las élites con la polarización de las masas (Abramowitz y Saunders, 2008; Druckman *et al.*, 2013; Fiorina *et al.*, 2008; Fiorina y Levendusky, 2006; Hare y Poole, 2014; Kastellec *et al.*, 2015; Lax y Phillips, 2012;

McCarty *et al.*, 2006; Poole y Rosenthal, 1984). En los tres casos, hay quienes han puesto mayor énfasis en explicar las causas de la polarización, y otros que se han concentrado en los efectos de niveles crecientes de polarización ideológica.

En este artículo se realiza un análisis descriptivo del proceso de polarización ideológica ocurrido en Ecuador a inicios del siglo XXI, en específico, bajo el mandato de Rafael Correa. A partir de datos de las encuestas Barómetro de las Américas del Latin American Public Opinion Project (Lapop), se propone un indicador para medir la polarización ideológica a escala de la ciudadanía. Este indicador es aplicado en Ecuador desde el año 2004, tres años antes de la llegada de Correa al poder, hasta 2019, dos años después del término de su mandato, con el objetivo de realizar un análisis que cubra toda la década del Gobierno correísta.

El artículo está ordenado de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta un marco teórico sobre polarización ideológica, en el que se hace una revisión de las principales definiciones del concepto y de los últimos debates que se han dado en torno a él, tanto en lo que se refiere a sus causas como a sus efectos. A continuación, se justifica el caso de estudio ecuatoriano, enmarcándolo en lo que significó el “giro a la izquierda” (o la “marea rosa”) en América Latina. A posterior, se describe el grupo de datos utilizados y la aproximación metodológica seleccionada, que incluye el planteamiento formal del indicador propuesto para medir polarización ideológica a nivel ciudadano. A continuación, se aplica el indicador de polarización al rango de tiempo seleccionado y se presenta los principales resultados del análisis descriptivo de los niveles de polarización encontrados en Ecuador. En la siguiente sección, se realiza una discusión en la que se trata de relacionar el proceso de polarización encontrado con la trayectoria histórico-política de las dos primeras décadas del siglo XXI en Ecuador. Por último, a modo de conclusiones, se discute posibles efectos de la polarización ideológica y se propone potenciales líneas futuras de investigación.

2. Polarización ideológica: ¿qué es y por qué es importante?

Una ola importante de polarización ideológica ha tomado fuerza en el mundo. Temas relacionados con la migración, la seguridad, el nacionalismo, preferencias religiosas y distintas opiniones sobre el rol del Estado en la sociedad, entre otros, han causado que importantes grupos de ciudadanos se enfrenten utilizando posiciones irreconciliables entre ellas. Claros ejemplos de líderes que brindan apoyo a políticas polarizadoras son Donald Trump y Jair Bolsonaro, jefes de Estado de naciones influyentes en el escenario mundial, que no dudan en impulsar discursos divisivos. Otros líderes como Recep Tayyip Erdogan, en Turquía, y Narendra Modi, en India, también son parte de esta ola caracterizada por ideales polarizadores. Al ver estos ejemplos se podría pensar que la polarización es definible y medible con facilidad, pero en realidad es un concepto amplio, que ha sido definido de varias maneras. A continuación, se discute algunas de ellas y se presenta las que serán tomadas en cuenta para proponer la definición que será utilizada para el presente análisis.

Una definición básica de polarización es la que ofrecen Fiorina *et al.*, que la conciben como un “movimiento desde el centro hacia los extremos”, con una tendencia hacia la bimodalidad (2008, p. 557). Hay investigaciones que plantean definiciones similares, como la del Pew Research Center (2014), que caracteriza a la polarización como una mayor concentración en las “colas” de una escala, y una contracción en el centro de la distribución de consistencia ideológica, que, en términos de política estadounidense, acarrea una considerable reducción en la coincidencia entre los partidos demócrata y republicano (Pew Research Center, 2014).

Otros autores plantean definiciones más complejas. Bramson *et al.* (2017), por ejemplo, ofrecen una exhaustiva clasificación del concepto de polarización, en la que distingue nueve tipos (o “sentidos”) de polarización, que se definen y miden de formas diferentes, aunque no sean independientes el uno del otro, de manera necesaria. Estos tipos son: extensión, dispersión, cobertura, regionalización, fractura comunitaria, diferenciación, divergencia grupal, consenso grupal e igualdad de tamaño (Bramson *et al.*, 2017). Según los autores, en buena parte de los modelos propuestos para medir el concepto se encuentran varios de estos tipos medidos de forma simultánea, por lo que contar con un modelo que los incluyera a todos ayudaría a un entendimiento completo de la polarización como tal (Bramson *et al.*, 2017, pp. 156-157).

Por su parte, Feldman *et al.* (2018, p. 4) proponen un análisis en el que distinguen dos dimensiones de polarización (económica y social) para explicar las preferencias de la política doméstica estadounidense. Los autores dividen al electorado en seis grupos según sus características y autoidentificación ideológica y, de igual forma, señalan un aumento importante en polarización partidista. Explican estos hallazgos por dos razones: mayor consistencia ideológica partidista —la clasificación partidista es cíclica y está asociada con las votaciones— y, segundo, lo asocian como una de las posibles causas de la reducción en el número de moderados en el electorado estadounidense.

Levendusky parte de un análisis de la conversión ideológica a escala individual (a nivel micro) para brindar una visión detallada del fenómeno de la polarización (Levendusky, 2009). El autor investiga los mecanismos que causan la polarización, enfocándose en las características de individuos que cambian de partido, o se mueven en el plano ideológico en el transcurso del tiempo, con la teoría de que esos movimientos, en apariencia irrelevantes a corto plazo, a largo plazo pueden generar polarización. Demuestra que, de manera independiente de la afiliación partidista, los individuos se vuelven más liberales o conservadores y que esos cambios con el tiempo producen polarización masiva al volverse más homogéneos. Lo anterior, a su vez, genera que las élites se modifiquen y movilicen aún más al público y creen un círculo en el largo plazo.

Así también, existen teorías sobre las posibles consecuencias que puede traer, o ha traído, este fenómeno. Se puede observar las consecuencias dentro del debate de Abramowitz y Saunders (2008) y Fiorina *et al.* (2008), quienes plantean puntos de vista contrarios al respecto. Fiorina *et al.* (2008) aseguran que una

mayor polarización causará una pérdida de compromiso de la ciudadanía hacia la política y una menor participación. Mientras tanto, Abramowitz y Saunders (2008) afirman lo contrario. Para ello, hacen referencia a la elección presidencial estadounidense de 2004, en la que la asistencia a votar y otros tipos de participación aumentaron de forma considerable; afirman que ese cambio formó parte de un patrón relacionado con la polarización partidista. Fiorina *et al.* desestimaron ese ejemplo al calificarlo como un “caso único”, en el que los mayores niveles de participación electoral podían verse explicados por mayores niveles de movilización y no, de forma necesaria, de polarización (2008, p. 559).

Entre las consecuencias mencionadas por el Pew Research Center (2014) se encuentran un aumento en la animosidad partidista, una mayor tendencia a la creación de “silos ideológicos”, es decir, círculos sociales con puntos de vista políticos similares, y la mencionada, con anterioridad, mayor actividad política, ya sea como tendencia a mayor conversación sobre política o mayor participación en general. Además, los ideólogos consistentes (quienes se ubican en los extremos de la escala ideológica) tienden a ver menor beneficio en el compromiso político de sus líderes y esperan que se obtengan mejores condiciones para su facción (Pew Research Center, 2014, p. 11), debilitando así los consensos democráticos.

La mayor parte de la investigación académica sobre polarización se ha concentrado en el caso estadounidense y hay poca evidencia resultante de observación en Latinoamérica. Según Zechmeister (2015), en países caracterizados por sistemas precarios o inestables de partidos y fragmentación política no existe mayor correspondencia entre identificación ideológica y el comportamiento electoral, lo que se observa en gran cantidad de países de la región. Estas características están presentes en nuestro caso de estudio, que cuenta con un sistema de partidos con poca profesionalización, y en el que la autoidentificación con la derecha o izquierda no se ve reflejada, de forma necesaria, al momento de votar (Freidenberg, 2006; Freidenberg & Pachano, 2016).

Asimismo, el tipo de sistemas que desmotivan la identificación ideológica y dificultan su comprensión son más propensos al clientelismo y el populismo, debido a la ya mencionada fragmentación política y fragilidad de los sistemas de partidos. Lo que podría conectarse con el argumento de la movilización de Fiorina *et al.* (2008), en el cual un aumento en identificación ideológica o una aparente mayor participación no son sinónimos, de manera necesaria, de polarización, sino de un mayor contacto de los partidos para impulsarlos. Esto se ha visto en la denominada “marea rosa” latinoamericana, de la que Ecuador formó parte, en la que partidos políticos sin estructuras o bases ideológicas claras utilizan el contacto directo de sus líderes con la población para impulsar participación. Así, como Zechmeister (2015) señala, la “marea rosa” en América Latina y, de forma específica, en Ecuador, se debió en buena parte a un apoyo a líderes populistas como respuesta a la generalizada sensación de falla de la derecha; lo que demostraría que la identidad ideológica y su asociación con el voto son débiles y resalta otra característica importante del populismo: la creación de enemigos. El

populismo se dedica a definir más a un “antipueblo” que al pueblo, separándolos y enfrentándolos como víctimas y victimarios a los que salvará y eliminará, de manera respectiva (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017). Es claro que esta separación entre “buenos” y “malos” facilita la polarización, la unión de los que están a favor del líder y todos los demás; una herramienta utilizada con amplitud por Correa para definir a los suyos y la oposición, a la que él caracterizaba como corrupta y elitista (De la Torre, 2013).

Teniendo en cuenta las características particulares del Ecuador, y dadas las limitaciones para especificar un modelo de medición tan amplio como el que recomendarían, por ejemplo, Bramson *et al.* (2017), el definir en qué sentidos el presente trabajo analiza la polarización es esencial, porque, como explican estos mismos autores, “afirmaciones diferentes y, aparentemente, contrarias [...] pueden estar abordando la polarización en sentidos significativamente diferentes” (2017, p. 156). Estos autores observan la polarización como un fenómeno de las élites, y afirman que la alineación con los partidos o la consistencia ideológica entre valores y autoidentificación tienen un límite. De forma adicional, aseguran que Abramowitz y Saunders (2008) no tomaron en cuenta un factor fundamental: la movilización, es decir, la estrategia partidista de aumentar el contacto con el electorado para impulsar la participación y, por ende, la identificación con el partido.

Dadas las potenciales confusiones a nivel teórico, es necesario establecer con claridad la definición que se ha elegido para la operacionalización de polarización ideológica para el presente análisis. Se toma como punto de partido la propuesta de Fiorina *et al.*, quienes ven a la polarización como “un movimiento desde el centro hacia los extremos” que estaría complementado por evidencia de incrementos en la bimodalidad de la distribución (2008, p. 557). Se complementa esta definición básica con algunas de las características propuestas por Bramson *et al.* (2017), que son: “extensión”, que se refiere a la distancia entre los extremos de la escala y “paridad de tamaño”, en términos de que debe existir más de un polo y deben tener casi la misma cantidad de gente para considerarlos parte de la polarización. Es a partir de estas tres características que se propondrá un indicador de polarización ideológica, que se presentará a continuación.

3. Ecuador como caso de estudio

El cambio de milenio fue testigo de un fenómeno sin precedentes en la política latinoamericana. Iniciando con la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, sucesivos Gobiernos de izquierda fueron elegidos en Chile (2000), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Nicaragua (2006), Ecuador (2006), Paraguay (2008) y El Salvador (2009). En Ecuador, los Gobiernos de izquierda fueron reelegidos en cuatro ocasiones, afincándose y fortaleciéndose en el poder por más de una década.

Levitsky y Roberts explican este “giro hacia la izquierda” en América Latina con base en cuatro factores: un desgaste del modelo neoliberal que ocurrió a finales

del siglo xx, una mayor apertura en el espacio electoral para posturas de izquierda moderada (a partir del fin de la Guerra Fría), un *boom* económico que respaldó a Gobiernos de izquierda que ya estaban en el poder, y procesos de difusión de opinión pública que ocurrían entre los electorados de distintas naciones (2011). Además, se ha mencionado a los altos niveles de desigualdad socioeconómica en la región como un factor que favorece a las doctrinas de izquierda, que son redistributivas por naturaleza (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014). En Ecuador se observaron las características antes mencionadas agravadas por una época de gran inestabilidad política, con la sucesión de siete presidentes y una grave crisis económica entre 1997 y 2007, y un proceso de dolarización de la moneda nacional en 1999. Es al final de este tumulto social, institucional y económico que aparece la figura de Rafael Correa como una esperanza de recuperación de la democracia frente a los errores continuos de la clase política que le precedía (De la Torre, 2015).

El Gobierno de Correa, junto a varios otros pertenecientes a la llamada “marea rosa” latinoamericana, representa a un tipo de izquierda que ha sido calificada como “incorrecta” (Castañeda, 2006), “populista” (Lanzaro, 2007) o “radical” (Weyland, 2009). Este tipo de izquierda está caracterizada por tener claros rasgos populistas, vínculos con la ideología comunista de la Cuba de Fidel Castro y por frecuentes ataques al capitalismo y Estados Unidos (Moncagatta y Safranoff, 2013). A pesar de que el método de Correa para llegar al poder y el ejercicio de su presidencia fueron bastante similares a los de otros populistas latinoamericanos, su gobierno se caracterizó por una gran capacidad de mantener altos niveles de legitimidad y apoyo popular. Esto lo logró por medio de lo que De la Torre ha definido como un “tecnopopulismo”, en el que el carisma y el personalismo se conjugaron con un vocabulario tecnocrático y asesores especializados y profesionales (2013). Este tipo de comunicación se mantenía por medio de campañas constantes y la conexión directa del presidente con la ciudadanía mediante sus enlaces semanales retransmitidos por radio y televisión todos los sábados del año (Conaghan y de la Torre, 2008).

Levitsky y Roberts (2011) mencionan que las “izquierdas populistas” latinoamericanas están caracterizadas por una débil institucionalización partidista y por concentrar el poder en una figura dominante. Estos rasgos se observan en el Ecuador de Correa en atributos como un hiperpresidencialismo personalista (Conaghan, 2016), en el cual un independiente y antisistema sin un partido fuerte utiliza herramientas clientelistas y populistas para acercarse a la población, alcanzar y permanecer en el poder (Weyland, 2001). De modo adicional a estos rasgos de tinte populista, De la Torre menciona otras características del Gobierno de Correa, como la toma del control económico por parte del Estado, el incremento del gasto social, la eliminación de políticas neoliberales y la cooptación de los movimientos sociales (2010, p. 158). Al igual que el resto de los Gobiernos de la “izquierda del siglo xxi”, el de Correa se apoyó en un aumento constante de los precios de los recursos naturales (en especial del petróleo) y, a posterior, en el endeudamiento interno y externo. Este último, junto con el alza de impuestos,

fue el método elegido para mantener las políticas sociales y clientelistas una vez que la región latinoamericana entró en recesión por la crisis de los *commodities* que empezó en 2014 (Meléndez y Moncagatta, 2017).

En conclusión, se puede hablar de la década del Gobierno correísta como un régimen hiperpresidencialista que gozó de altos niveles de popularidad, por la combinación de factores ya mencionados: una economía boyante impulsada por el *boom* de *commodities* que facilitaba el desarrollo de políticas y proyectos clientelistas y de cooptación de movimientos sociales. Este proceso significó un claro contraste con la inestabilidad y volatilidad de la política nacional de las décadas anteriores y conllevó estrategias populistas de comunicación con el electorado, campaña permanente y altos niveles de inversión social. La aprobación de la gestión presidencial de Correa llegó a niveles inusitados, siendo su punto más alto en 2014, cuando cerca de un 70 % de la población ecuatoriana aprobaba su gestión (Meléndez & Moncagatta, 2017). Los niveles de aprobación empezaron a caer en 2016 cuando la ciudadanía empezó a sentir los efectos de la crisis económica regional. Aun así, se puede decir que Rafael Correa, por más de una década, mantuvo niveles de aprobación nunca antes encontrados en Ecuador, incluso cuando dejó el poder en 2017.

4. Metodología/medición de la polarización

Para medir niveles de polarización ideológica en este trabajo se recurre a datos de las encuestas Barómetro de las Américas, realizadas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt.² El Barómetro de las Américas es una encuesta bienal realizada en las Américas (Norte, Centro y Sur América, y el Caribe), que se basa en muestras nacionales probabilísticas de adultos en edad de votar para medir los valores y comportamientos democráticos en la región.³

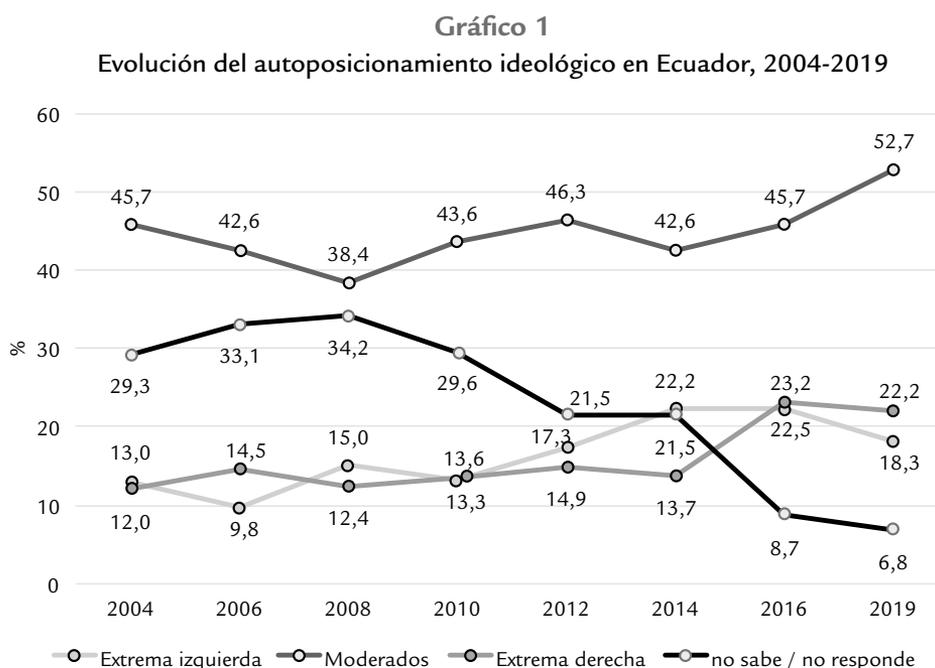
La pregunta de encuesta utilizada por el Barómetro de las Américas para medir el autoposicionamiento ideológico de los ciudadanos es la siguiente: “En esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la que el 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día, cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos “izquierda” y “derecha” cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala? Dígame el número”.

Ya hemos explicado que para este artículo se parte de la definición básica de Fiorina *et al.* de la polarización como “un movimiento desde el centro hacia los extremos” (2008, p. 557). Siguiendo esta propuesta, e incorporando el posible

2 Se agradece al Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) y a sus principales donantes (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y Vanderbilt University) por poner a disposición los datos.

3 Para mayor información, visitar la página web del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca.php>.

sentido de polarización como “extensión” (la distancia entre los extremos de la escala) (Bramson *et al.*, 2017), para crear las categorías de los “extremos” (tanto en la izquierda como en la derecha), se codifican las respuestas a la pregunta original de autopoicionamiento ideológico de la siguiente manera: a quienes respondieron “1” o “2” a la pregunta original, los calificamos como de “extrema izquierda”; a quienes contestaron “9” o “10”, los calificamos como de “extrema derecha”. Al resto, quienes contestaron entre “3” y “8”, los calificamos como de “posturas moderadas” (entre las que entrarían posturas de “centro izquierda”, “centro” y “centro derecha”). Así, el resultante es una variable con tres categorías ideológicas: “Extrema izquierda”, “Moderados” y “Extrema derecha”.⁴ El gráfico 1 presenta la evolución de los porcentajes de encuestados que se identificaron con cada una de estas categorías en Ecuador, así como de los porcentajes de quienes no contestaron a la pregunta de encuesta original (etiquetados como “no sabe / no responde”).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (Lapop).

Hay varios detalles del gráfico 1 que llaman la atención. Para empezar, a pesar de que se observa que el porcentaje de personas que se autoidentifican con posiciones moderadas ha crecido desde el 2004 hasta el 2019, si sumamos

4 Para los análisis realizados en este artículo solo tomamos en cuenta a las personas que contestaron la pregunta de encuesta sobre autopoicionamiento ideológico. La no respuesta a esta pregunta, y los patrones de no respuesta que se han distinguido en el transcurso del tiempo entre países, son sin duda tópicos interesantes de investigación, pero caen fuera del alcance de este trabajo.

estos valores con los porcentajes de personas que no contestaron a la pregunta de encuesta original (los “no sabe/no responde”), los niveles agregados han disminuido cerca de quince puntos, una cantidad nada despreciable: en 2004 los “moderados”, sumados a quienes no contestaron la pregunta, sumaban 75 %, y en 2019, 59,5 %. Esto quizá tiene que ver no solo con el proceso de polarización que se analiza en este artículo, sino con lo que Moncagatta y Poveda han denominado un proceso de “politización” hallado en la ciudadanía ecuatoriana, que describen como el “grado al cual los ciudadanos responden o no cuando se les cuestiona sobre su autoidentificación ideológica (sea cual fuere la respuesta que den a la pregunta de encuesta sobre ideología)” (2020, p. 80). El que en 2019 mucha más gente se haya decantado por elegir una posición ideológica que en 2004 (sea esta cual fuere) denota una ciudadanía más “politizada” en este sentido.

Este proceso de “politización” visto en la ciudadanía ecuatoriana parecería no solo fortalecer a las posiciones moderadas, sino también alimentar a un proceso de polarización ideológica: en 2004, solo un 25 % de la población se autoidentificaba en las categorías ideológicas extremas, mientras doce años después, en el 2016, casi el doble lo hacía. Es verdad que mientras más gente contesta la pregunta original de autoposicionamiento ideológico, más gente se ubica en posiciones moderadas; pero también, al mismo tiempo, se ubica en posiciones extremas, tanto a la izquierda como a la derecha. La “politización” de la ciudadanía ecuatoriana y la polarización ideológica observada parecerían ser procesos que se complementan. Ahora, se evidencia que los incrementos en autoidentificación con la extrema izquierda y con la extrema derecha en Ecuador han seguido patrones distintos. Los niveles de autoidentificación con la extrema izquierda han visto un incremento gradual desde su punto más bajo en el 2006 (9,8 %) hasta su punto más alto en el 2016 (22,5 %). La autoidentificación con la extrema derecha, por otro lado, muestra niveles estables de entre el 12 % y el 15 % entre 2004 y 2014, para luego tener un salto cuantitativo importante a su punto máximo de 23,2 % en 2016.

Estos aumentos en los porcentajes de identificación con la extrema izquierda y la extrema derecha que se distinguen en el gráfico 1 podrían examinarse como lo hicieron Abramowitz y Saunders (2008) en su análisis de polarización ideológica en el electorado estadounidense, en el cual propusieron medir los niveles de polarización con base en una sumatoria de los porcentajes de personas encontrados en los polos de la escala (los extremos). En su caso, sumaron las personas con actitudes “liberales” y “conservadoras” de forma consistente; en nuestro caso, de seguir esta aproximación metodológica, deberíamos sumar las personas de “extrema izquierda” y “extrema derecha”.

Sin embargo, esta aproximación para medir polarización ha sido criticada ya que no toma en cuenta el supuesto de bimodalidad de una distribución polarizada: al revisar el análisis de Abramowitz y Saunders, Fiorina *et al.* afirman que “en ninguna de las escalas [analizadas por Abramowitz y Saunders] el centro pierde hacia *ambos* extremos” (Fiorina *et al.*, 2008, p. 557, [cursivas en texto original]).

Estamos de acuerdo con la observación de Fiorina *et al.* en que hay que tener en consideración no solo la cantidad de gente que se ubica en los extremos sino también el supuesto de bimodalidad de una distribución polarizada. Es lo que proponen Bramson *et al.* (2017) en el momento en que hablan de “paridad de tamaño”, en términos de que debe existir más de un polo y que estos deben tener casi la misma cantidad de gente para considerarlos parte de una distribución polarizada. Para que se dé un proceso de polarización, debe haber un movimiento desde el centro hacia *los dos* extremos, y no solo hacia uno de ellos. Teniendo esto en cuenta, proponemos la siguiente fórmula para medir los niveles de polarización ideológica de una sociedad:

$$\text{Polarización} = (\% \text{ extrema izq.} + \% \text{ extrema der.}) - (|\% \text{ extrema izq.} - \% \text{ extrema der.}|)$$

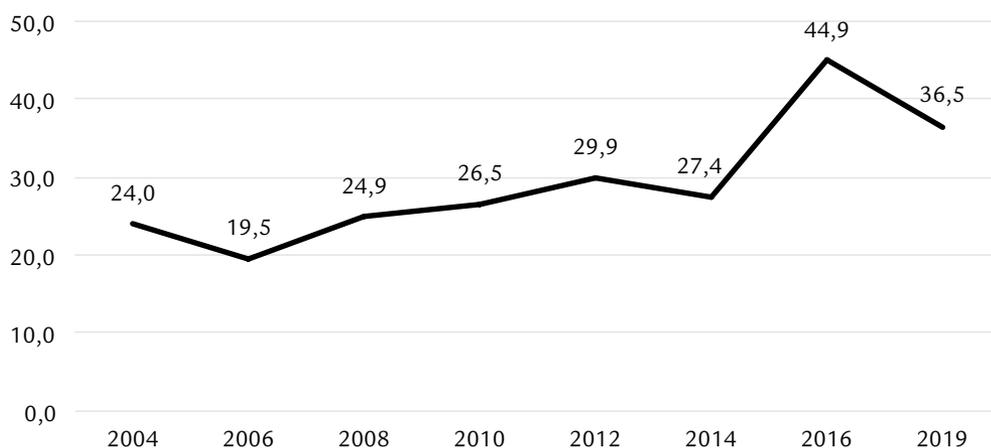
Así, el indicador del nivel de polarización ideológica en una sociedad tendría un valor mínimo de cero (por ejemplo, en un caso en el que todas las personas se ubiquen en posiciones “moderadas”, o en un caso en el cual el 100 % de las personas se ubique en una posición “extrema”), y un valor máximo de cien (en el caso de que el 50 % se ubique en la “extrema izquierda” y el otro 50 % en la “extrema derecha”). La inclusión en la ecuación de la resta del valor absoluto de la diferencia entre el porcentaje de encuestados que se ubican en la extrema izquierda y los que se ubican en la extrema derecha permite que la condición de bimodalidad sea tomada en cuenta para medir el nivel de polarización de un electorado, ya que asegura que el requisito de “paridad de tamaño”, propuesto por Bramson *et al.* (2017), sea considerado en el cálculo.

5. Resultados

A continuación, se aplica el indicador de polarización propuesto en este trabajo a los datos de autoidentificación ideológica encontrados en Ecuador. El gráfico 2 ilustra la evolución de los niveles de polarización ideológica encontrados en el país entre 2004 y 2019. Por razones de claridad y parsimonia, se presenta la información en un solo gráfico para ver el desarrollo en el transcurso del tiempo del indicador. Los puntos representan la puntuación de polarización de la ciudadanía ecuatoriana en cada año, en la escala de polarización, en la que 0 = inexistencia de polarización y 100 = polarización máxima.

El gráfico 2 deja ver un proceso de incremento gradual en el nivel de polarización ideológica de la ciudadanía que va ocurriendo entre 2006 (un año antes de la llegada de Rafael Correa al poder) hasta 2014. Se evidencia, además, un significativo incremento del nivel entre 2014 y 2016, año en que llega a su puntaje máximo de 44,9. Después, hay un cambio importante entre el 2016 y el 2019, cuando, a pesar de encontrarse una reducción en el nivel de polarización, todavía se mantiene un puntaje relativamente alto de 36,5 puntos sobre el máximo de 100. En términos generales, se puede ver que la polarización ideológica en Ecuador ha aumentado en los últimos quince años. En la siguiente sección se intenta vincular estos hallazgos sobre la evolución de los niveles de polarización en Ecuador con la trayectoria política del país en el período bajo análisis.

Gráfico 2
Polarización ideológica en Ecuador, 2004-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (Lapop).

6. Discusión

Mucho se ha hablado de cómo la “estrategia populista” hace uso de la polarización para llegar al poder y permanecer en él (De la Torre, 2013; Weyland, 2001). En Ecuador se puede ver que, durante el Gobierno de Rafael Correa, tuvo lugar un creciente proceso de polarización ideológica en la población ecuatoriana. Si bien hay una caída importante entre 2016 y 2019, el margen de polarización encontrado en 2019 es más alto que en cualquier otro año, exceptuando 2016 (cuando la polarización llegó a su punto máximo). Esto concuerda con los hallazgos de Moncagatta y Poveda (2020, p. 80), quienes observan un cambio desde la estabilidad en porcentajes bajos en los extremos de la escala ideológica en 2004, hasta alcanzar valores que rondan el 25 % de los encuestados en cada polo para 2016 y 2019. Rafael Correa comenzó gobernando un Ecuador que tenía el nivel de polarización más bajo de las primeras décadas del siglo XXI y dejó un país en 2017 con los más altos niveles de polarización ideológica.

Se distinguen dos procesos distintos de polarización a partir de los datos. El primero es un proceso de incremento gradual en el fenómeno que se da entre 2006 (un año antes de la llegada de Correa al poder) y el 2014, que podría estar relacionado con el incremento (también gradual) de los porcentajes de ciudadanos que se identificaron con la “extrema izquierda”. Si se presta atención, en este período lo que realmente cambia son estos números, mientras que los porcentajes de ciudadanos que se identificaban con la “extrema derecha” se mantuvieron con relativa estabilidad. Hay que recordar que Rafael Correa fue un líder que siempre mantuvo un discurso de izquierda, y que, por razones expuestas con anterioridad, llegó a su máximo nivel de popularidad en 2014. Esto puede haber sido causa

de que, poco a poco, mayores sectores de la ciudadanía ecuatoriana se fueran autoidentificado como de “extrema izquierda”.

El segundo proceso de polarización se da en el cambio importante del nivel que ocurre entre 2014 y 2016, cuando la polarización llega a su nivel más alto del período bajo análisis. Aquí, en cambio, el incremento drástico y súbito en polarización se da debido al incremento (también drástico y súbito) que se da en los porcentajes de gente que se identifican con la “extrema derecha”, que pasan del 13,7 % en 2014 al 23,2 % en 2016. El pico de la polarización en 2016 concuerda con el inicio de la crisis económica en el país y un pico en el déficit fiscal que mermó la popularidad del entonces presidente Correa (Meléndez & Moncagatta, 2017). No es aventurado formular la hipótesis de que, tras sentir los primeros efectos de la crisis económica que golpeó a la región y al país, una buena porción de la ciudadanía empezara a “darle la espalda” a Correa, no solo en términos de dejar de aprobar su gestión, sino de empezar a autoidentificarse como de “extrema derecha”. El hecho de que 2016 fuera un año preelectoral también pudo haber potenciado los niveles de polarización en ese momento. Ahora, es interesante notar que el porcentaje de personas que se autoidentificaban con la extrema derecha, que se había mantenido estable en alrededor del 13 % y 15 % entre 2004 y 2014, se mantiene en más del 22 % en el 2019, después de haber dado el salto cuantitativo importante entre 2014 y 2016, y después de las elecciones presidenciales de 2017. La crisis económica, y sus potenciales efectos en términos de autoidentificación ideológica parecerían seguir vivos durante 2019.

Después de los dos procesos de polarización mencionados, y de haber llegado al punto máximo en 2016, se aprecia un decrecimiento ligero en los primeros años de la presidencia de Lenin Moreno, que podría explicarse por las políticas moderadas y conciliadoras de este régimen, sobre todo en términos económicos y de política exterior. Este decrecimiento en términos de polarización con la llegada de Moreno al poder también podría explicarse como una reacción de la ciudadanía al abandono del poder de una figura altamente polarizadora como la del expresidente Correa. En este sentido, el relevo de Moreno podría verse como una especie de “válvula de escape” de los crecientes niveles de polarización ideológica en el Ecuador.

También podríamos analizar el proceso de polarización ideológica en Ecuador desde una perspectiva similar a la que proponen Moncagatta y Espinosa (2019), quienes concluyen que el movimiento de izquierda a derecha en Ecuador se da por un efecto péndulo asociado más con los ciclos de *commodities* que con un pensamiento ideológico claro. Aunque el triunfo de Lenin Moreno parecía seguir la línea de izquierda, a posterior se observa un giro a la derecha en sus políticas, tanto económicas como sociales y externas, a partir de la caída de los precios de los *commodities*. Es decir, la polarización y su consiguiente resultado negativo para la ola de la izquierda populista fueron más una respuesta de rechazo a políticas fallidas y a la situación económica que una verdadera nueva alineación ideológica. Así, los cambios en niveles de polarización podrían estar de alguna manera

relacionados con la estabilidad y el bienestar económico. Sin embargo, también se puede observar que el aumento en la polarización es, por lo general, constante en los Gobiernos populistas de la región y se genera aún más polarización en el momento en que concluyen sus mandatos; o cuando existen agravantes como una crisis económica y el debilitamiento democrático. Como ya se mencionó antes, los niveles de polarización parecen asociarse con la bonanza económica, el valor de los *commodities* y una democracia deteriorada.

7. Conclusiones

¿Qué implicaciones puede tener el proceso de creciente polarización ideológica encontrado en Ecuador? Si bien este artículo se limita a la descripción de un solo caso, a manera de conclusiones se propone tres áreas en las que la creciente polarización podría tener un impacto directo: la calidad de la democracia, la política contenciosa y el comportamiento electoral de los ciudadanos.

¿Cómo podría afectar la creciente polarización a la calidad de la democracia? Varios teóricos de la democracia han descrito al sistema democrático como un terreno en el que se llegan a acuerdos mínimos entre posiciones distintas. Si los grupos políticos divergen cada vez más con relación a sus posiciones, la consecución de dichos acuerdos se complica cada vez más, afectando así a la calidad de la democracia de forma negativa. De acuerdo con Bobbio, las posiciones ideológicas extremas coinciden en su rechazo a la democracia (1996), sugiriendo de esta manera que el juego democrático solo puede ser jugado por posiciones moderadas. De ser así, la creciente polarización sería una amenaza permanente a la estabilidad del sistema democrático y a la resolución de conflictos políticos de formas pacíficas.

Por otro lado: ¿Puede, por ejemplo, tener la polarización ideológica efectos en términos de política contenciosa? Durante los últimos meses de 2019 se observaron manifestaciones a escala nacional que paralizaron el país por varios días y, aunque no todos los movimientos se relacionaban, de forma necesaria, con posiciones polarizadas, varios de sus miembros y líderes sí expresaban ideas radicales y extremas. Con seguridad, a medida que mayores porciones de nuestras sociedades van asumiendo posiciones más extremas (y opuestas) habrá mayor probabilidad de búsqueda de resolución de conflictos fuera del plano institucional establecido.

Por último, se plantea la posibilidad de que crecientes niveles de polarización ideológica tengan efectos en el comportamiento electoral de los ciudadanos. No es aventurado el sugerir que a medida que los electorados se polarizan, aumentarán las probabilidades de surgimiento y apoyo a candidatos extremistas y potenciación de populismos, sea de la ideología que fueren. Estos son solo tres posibles consecuencias de incrementos en polarización ideológica en nuestras sociedades. Los efectos de la polarización en cada una de ellas abren un número de líneas futuras de investigación en la temática.

8. Referencias bibliográficas

- Abramowitz, A. I., & Saunders, K. L. (2008). Is Polarization a Myth? *The Journal of Politics*, 70(2), pp. 542-555.
- Baldassarri, D., & Gelman, A. (2008). Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion. *American Journal of Sociology*, 114(2), pp. 408-446.
- Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Bramson, A., Grim, P., Singer, D. J., Berger, W. J., Sack, G., Fisher, S., Flocken, C., & Holman, B. (2017). Understanding Polarization: Meanings, Measures, and Model Evaluation. *Philosophy of Science*, 84, pp. 115-159.
- Castañeda, J. G. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), pp. 28-43.
- Conaghan, C., & de la Torre, C. (2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), pp. 267-284.
- Conaghan, C. M. (2016). Delegative Democracy Revisited: Ecuador Under Correa. *Journal of Democracy*, 27(3), pp. 109-118.
- Dalton, R. J. (2008). The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences. *Comparative Political Studies*, 41(7), pp. 899-920.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944- 2013*. Corporación Editora Nacional/UASB-Sede Ecuador.
- _____. (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa. *Latin American Research Review*, 48(1), pp. 24-43.
- _____. (2010). El gobierno de Rafael Correa: Posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. *Temas y Debates*, 20, pp. 157-172.
- Druckman, J. N., Peterson, E., & Slothuus, R. (2013). How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation. *American Political Science Review*, 107(1), pp. 57-79.
- Feldman, S., Jackman, S., Ratcliff, S., & Treier, S. (2018). *Measuring Ideology over Time: Sorting Out Partisan and Electoral Polarization in the American Public*. Asian Political Methodology Meetings. Recuperado de <https://asiapolmeth.princeton.edu/sites/default/files/polmeth/files/shawntreier.pdf>
- Fiorina, M. P., & Abrams, S. A. (2008). Political Polarization in the American Public. *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 563-588.
- Fiorina, M. P., Abrams, S. A., & Pope, J. C. (2008). Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings. *The Journal of Politics*, 70(2), pp. 556-560.
- Fiorina, M. P., & Levendusky, M. S. (2006). Disconnected: The Political Class versus the People. En P. S. Nivola & D. W. Brady (Eds.), *Red and Blue Nation?: Characteristics and Causes of America's Polarized Politics* (pp. 49-71). Brookings Institution Press.
- Freidenberg, F. (2006). Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. *Política y Gobierno*, XIII(2), pp. 237-278.
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El Sistema Político Ecuatoriano*. Flacso-Sede Ecuador.

- Hare, C., & Poole, K. T. (2014). The Polarization of Contemporary American Politics. *Polity*, 46(3), pp. 411-429.
- Hetherington, M. J. (2001). Resurgent Mass Partisanship: The Role of Elite Polarization. *American Political Science Review*, 95(3), pp. 619-631.
- Kastellec, J. P., Lax, J. R., Malecki, M., & Phillips, J. H. (2015). Polarizing the Electoral Connection: Partisan Representation in Supreme Court Confirmation Politics. *The Journal of Politics*, 77(3), pp. 787-804.
- Lachat, R. (2008). The impact of party polarization on ideological voting. *Electoral Studies*, 27(4), pp. 687-698.
- Lanzaro, J. (2007). La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: Entre el populismo y la social-democracia. *Siglo XXI: El lugar de la izquierda en América Latina Pensamiento, sociedad y democracia*, pp. 20-57.
- Lax, J. R., & Phillips, J. H. (2012). The Democratic Deficit in the States. *American Journal of Political Science*, 56(1), pp. 148-166.
- Lelkes, Y. (2016). Mass Polarization: Manifestations and Measurements. *Public Opinion Quarterly*, 80(S1), pp. 392-410.
- Levendusky, M. S. (2010). Clearer Cues, More Consistent Voters: A Benefit of Elite Polarization. *Political Behavior*, 32, pp. 111-131.
- _____. (2009). The Microfoundations of Mass Polarization. *Political Analysis*, 17(2), pp. 162-176.
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (2011). Latin America’s “Left Turn”: A Framework for Analysis. En S. Levitsky & K. M. Roberts (eds.), *The resurgence of the Latin American left* (pp. 1-28). Johns Hopkins University Press.
- Luna, J. P., & Rovira Kaltwasser, C. (2014). The Right in Contemporary Latin America: A Framework for Analysis. En *The Resilience of the Latin American Right* (pp. 1-22). Johns Hopkins University Press.
- Lupu, N. (2015). Party polarization and mass partisanship: A comparative perspective. *Political Behavior*, 37, pp. 331-356.
- McCarty, N., Poole, K. T., & Rosenthal, H. (2006). *Polarized America: The dance of ideology and unequal riches*. MIT Press.
- Meléndez, C., & Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una Década de Correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), pp. 413-447.
- Moncagatta, P., & Espinosa, C. (2019). No Country for the Right Wing? Actores, trayectoria, oferta y demanda de la derecha en Ecuador. *Colombia Internacional*, 99, pp. 121-150.
- Moncagatta, P., & Poveda, A. E. (2020). Politización de la ciudadanía y polarización ideológica en Ecuador. En P. Moncagatta, A. Moscoso Moreno, S. Pachano, J. D. Montalvo, & E. J. Zechmeister (eds.), *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia* (pp. 79-95). Universidad de las Américas (UDLA)/Vanderbilt University.
- Moncagatta, P., & Safranoff, A. (2013). ¿Quién apoya a la izquierda ‘populista’ latinoamericana? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(1), pp. 29-48.

- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- PewResearch Center (2014). *Political Polarization in the American Public*. Recuperado de <https://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1984). The Polarization of American Politics. *The Journal of Politics*, 46(4), pp. 1061-1079.
- Singer, M. M. (2016). Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: Evidence from Latin America, 1995–2009. *Latin American Research Review*, 51, pp.
- Weyland, K. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics*, 41(2), pp. 145-164.174-194.
- _____ (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34(1), pp. 1-22.
- Zechmeister, E. J. (2015). Left-Right Identifications and the Latin American Voter. En R. E. Carlin, M. M. Singer, & E. J. Zechmeister (eds.), *The Latin American Voter* (pp. 195-225). University of Michigan Press.

Democracia y aparato represivo en Brasil durante el Gobierno de Luis Inácio “Lula” da Silva, 2003-2010

Democracy and Repressive Apparatus in Brazil during the Government of Luis Inácio “Lula” da Silva, 2003-2010

Martín Pezzarini

Investigador en el Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales, Argentina

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1379-7170>

Correo electrónico: martinpezzarini@gmail.com

Recibido: 11-febrero-2020. Aceptado: 18-junio-2020.

Resumen

En el presente trabajo se analizan algunas de las principales características de las fuerzas represivas del Estado durante la gestión de “Lula” da Silva (2003-2010) y, al mismo tiempo, se examinan los asesinatos de activistas a manos de fuerzas estatales y paraestatales, prestando especial atención a los casos que se registran en el ámbito rural. Para ello, se emplea una metodología cuantitativa a partir del uso de diferentes fuentes. Por un lado, se apela a los datos que publican distintos organismos estatales como el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, se emplean fuentes secundarias, como artículos periodísticos e información publicada por organizaciones de la sociedad civil, como el Foro Brasileño de Seguridad Pública, la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) y el Instituto de Geografía de la Universidad Federal de Uberlândia. De este modo, se caracteriza el fortalecimiento del aparato represivo y la evolución de activistas ejecutados durante los años bajo estudio, demostrando que el empleo sistemático de la violencia y la represión política son compatibles con el sostenimiento del régimen democrático.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 12, vol. 1, enero-junio 2021, pp. 73-94.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.212



Palabras clave: democracia, aparato represivo, Luiz Inácio “Lula” da Silva, régimen político en Brasil, conflicto, fuerzas paraestatales, seguridad y defensa.

Abstract

This paper analyzes some of the main characteristics of the State's repressive forces during “Lula” da Silva’s administration (2003-2010) and, at the same time, examines the murders of activists by government and parastatal forces, paying special attention to cases registered in rural areas. This work was made with a quantitative methodology from different sources. On the one hand, we analyzed data published by different public bodies, such as the Ministry of Planning, Budget and Management, the Ministry of Justice and the Ministry of Finance. On the other hand, we also used secondary sources, such as newspaper articles and information published by civil society organizations, as the Brazilian Public Safety Forum, the Pastoral Land Commission (CPT) and the Geography Institute of the Federal University of Uberlândia. The development of the repressive apparatus and the evolution of activists executed during the years under study, demonstrates that the systematic use of violence and political repression are compatible with the maintenance of the democratic regime.

Keywords: democracy, repressive apparatus, Luiz Inácio “Lula” da Silva, political regime in Brazil, conflict, parastatal forces, security and defense.

1. Introducción

En las elecciones presidenciales del año 2018, buena parte de la prensa y la literatura académica reconoció que Brasil atravesaba una importante crisis política. Dicha crisis tuvo sus orígenes en los años de Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), luego de las grandes movilizaciones que se desataron en el año 2013 y los casos de corrupción que salieron a la luz a partir de la operación Lava Jato. El frágil desempeño de la alianza encabezada por PT, así como el de los partidos tradicionales más importantes (el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)), fue acompañado por la emergencia de la figura de Jair Bolsonaro, quien se consagró presidente luego de la segunda vuelta en 2018. Frente a este escenario, dado el discurso que reprodujo el exmilitar durante su campaña, se sostuvo que el régimen democrático brasileño estaría siendo amenazado. De acuerdo con estas interpretaciones, la victoria de Fernando Haddad, candidato del PT que alcanzó a competir en segunda vuelta, constituía el mejor camino para garantizar la continuidad de las instituciones democráticas.

El presente trabajo considera algunos elementos que moderan este tipo de lecturas y advierten sobre la necesidad de examinar con detenimiento la naturaleza de los diferentes regímenes políticos, y de forma especial la democracia. Su funcionamiento es compatible con el fortalecimiento del aparato de coercitivo y la represión estatal, puesto que en la sociedad capitalista el uso de la violencia es una condición necesaria para el sostenimiento de la dominación de clases.

Aun cuando la democracia es el régimen político vigente, el Estado recurre con frecuencia a la represión (directa o indirecta) para responder a las demandas de la sociedad o para procesar los conflictos presentes en su seno. Las tensiones y diferencias entre actores sociales no siempre se resuelven mediante canales institucionales de consenso. Incluso, ciertas políticas públicas de un Gobierno para responder a determinadas demandas o conflictos sociales pueden traer aparejados nuevos conflictos. Esto lo veremos a lo largo de nuestro artículo, con el avance de la reforma agraria como política pública que derivó en el desarrollo de un crecimiento de la conflictividad rural. En resumen, la utilización de la violencia en la democracia debe ser vista como un elemento que la constituye, al igual que el consenso, y no como un factor ajeno. Por lo tanto, el estudio de la violencia física institucional en democracia permite visualizar, y por ende debatir, reflexionar y problematizar sobre un aspecto que suele permanecer oculto en la mayoría de los estudios sobre el tema.

Desde lo organizativo, procederemos de la siguiente forma. En primer lugar, se analizarán algunas de las principales características de las fuerzas represivas del Estado durante la gestión de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) y se destacarán los aspectos que evidencian el fortalecimiento que registraron durante estos años. La elección del período tiene que ver con varios elementos. Por un lado, porque el PT marcó la llegada al Gobierno de una fuerza originalmente reformista, por lo cual su vínculo con la represión ha sido poco estudiado, y en muchos casos negado. Por otro lado, y ligado con esto último, “Lula” ha sido el principal referente de este agrupamiento.

De acuerdo con algunos estudios, la presidencia de “Lula” constituyó el inicio de un período de Gobiernos posneoliberales, caracterizado por el impulso a las políticas sociales de distribución del ingreso, el papel decisivo del Estado en el crecimiento económico y la prioridad de la integración regional en las relaciones exteriores (Sader, 2014). Otros autores destacan las continuidades entre el período de Gobierno de “Lula” y la presidencia de Fernando Enrique Cardoso (1994-2001), puesto que la economía nacional se habría desarrollado sobre la misma matriz. Con todo, ello no habría impedido la puesta en marcha de un proceso social novedoso, popular y emancipador, marcando una ruptura con los años precedentes (Anderson, 2020). Desde otras perspectivas, la presidencia de “Lula” tuvo lugar luego de que el PT atravesara un largo proceso de adaptación al régimen político brasileño. Ello habría supuesto importantes cambios en el programa político original, acuerdos con los otros partidos del Congreso y concesiones a las demandas de la burguesía nacional e internacional (Coggiola, 2007a). El estudio de la represión bajo su gestión constituye un insumo importante para el análisis de la vinculación entre los Gobiernos reformistas y la violencia institucional, como ya lo han hecho con los casos del kirchnerismo en Argentina y el chavismo en Venezuela (Harari, 2019; Lucena, 2012).

Distintos estudios históricos sobre Brasil han abordado la conflictividad en el campo y la ejecución de activistas (Serril, 1996; Brumer y Santos, 2006;

Kay, 2001). Este trabajo buscará analizar la continuidad de esta problemática bajo los primeros Gobiernos del PT. El análisis de la distribución territorial de los casos permitirá reconocer qué condiciones reunieron los estados en los que más ejecuciones de militantes se registraron. Ello hará posible determinar si las medidas implementadas por el Gobierno constituyeron un intento de resolver los problemas de fondo que afectan a la población que es víctima de violencia o si solo dieron continuidad a las políticas que venían ensayando los Gobiernos precedentes.

Para alcanzar este objetivo, se emplean diferentes tipos de fuentes. Por un lado, se utilizan fuentes primarias a partir de la publicación realizada por entes públicos oficiales, como informaciones estadísticas del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, se emplean fuentes secundarias publicadas por organizaciones de la sociedad civil, como el Foro Brasileño de Seguridad Pública, la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) y el Laboratorio de Geografía Agraria del Instituto de Geografía de la Universidad Federal de Uberlândia, así como artículos periodísticos de la prensa escrita, como es el caso del periódico *Folha de São Paulo*.

Para organizar la exposición, se comenzará con el estado de la cuestión, en la cual se marcan las principales coordenadas teóricas del trabajo y se realiza un repaso de los estudios más importantes que se han realizado sobre el tema. Luego, se analiza la constitución del sistema represivo, a partir de cuantificar la evolución del presupuesto destinado al aparato represivo, el origen del mismo, el tipo de fuerza destinatarias de ese presupuesto (si se trata de fuerzas nacionales, estatales o municipales, o si tienen funciones de Defensa o de Seguridad interna), y la evolución del personal de cada una de las instituciones. Además, para ajustar la medición, se realiza un análisis comparativo del crecimiento del aparato represivo en relación con la población. Más adelante, se examinan los casos de represión, sobre todo en el ámbito rural. Como se observará, el avance de la reforma agraria ha sido una política pública que cobró impulso desde mediados de la década de 1990 y fue continuada bajo el Gobierno de “Lula”. Esta política ha derivado en fuertes rechazos por parte de la burguesía agraria y estuvo ligada al desarrollo de diversos conflictos en el medio rural (Coggiola, 2007b).

2. Estado de la cuestión

Es importante destacar la diferencia entre Estado, régimen y Gobierno. Al primero de ellos se lo concibe como una institución construida a partir de determinadas relaciones sociales de producción. El Estado no es considerado un ente neutral, que aparece por fuera de la sociedad, sino como el garante de una dominación de clase (Engels, 1994). Desde esta perspectiva, que entronca con la visión del marxismo clásico sobre el tema, el Estado es el producto del carácter inconciliable de la sociedad de clase (Lenin, 1974). Si bien la relación entre Estado, clase y dominación ha sido aceptada por diferentes corrientes, lo referido a la autonomía del Estado frente a la clase dominante, y la capacidad de incidencia de esta última sobre el

primero, ha dado origen a importantes debates (Althusser, 2005; Poulantzas, 1998; Miliband, 1988; Thwaites Rey, 2007; Hirsch, 1978; Holloway, 2002).

De todas formas, el Estado no debe ser confundido con el régimen, que remite a la administración de las relaciones políticas y la forma particular que asume la dominación, ni con el Gobierno, que refiere al personal político que de manera coyuntural administra el Estado (Sartelli, 2013). Con todo, en tanto la composición social del Estado no se modifique, se tratará de Gobiernos o regímenes que, a su forma, defenderán dicha dominación de clase. Esta dominación es sostenida a partir de una hegemonía, entendida como la capacidad de una clase de imponer sus intereses sobre otra (Gramsci, 1997). La hegemonía combina tanto el consenso como la coerción, por lo que se emplean elementos de violencia simbólica e ideológica, pero también física (Althusser, 2005).

La hegemonía, como la suma de consenso más coerción, permite garantizar que una clase mantenga el poder. Así, en término teóricos, la democracia, en tanto uno de los tipos de régimen posibles dentro del Estado capitalista, es compatible con el fortalecimiento, en ciertas magnitudes, del aparato de coercitivo, así como con la represión, puesto que el empleo de la violencia es una condición necesaria para el sostenimiento de la dominación de clases.

En términos concretos, el fenómeno de la seguridad pública y la violencia estatal ha sido abordado por numerosos estudios. Por un lado, algunas investigaciones (Bueno, 2017; Soares, 2007; De Carvalho & De Fátima e Silva, 2011; De Lima, Bueno & Mingardi, 2016) se han orientado al análisis de las políticas públicas en materia de seguridad, a la evaluación de sus resultados y al reconocimiento de sus alcances. Estos trabajos ofrecen una aproximación sobre las respuestas que ha venido dando el Estado brasileño frente a problemáticas ligadas a la vida urbana, como el crecimiento de la delincuencia y el crimen organizado. Con todo, la perspectiva que adoptan no tiene su foco de interés en otras dimensiones que hacen al aparato de violencia estatal y que están vinculadas al papel represivo que asume frente a las organizaciones y activistas que desarrollan algún tipo de intervención política. Así, se omite la forma en la cual ha evolucionado la composición de las diferentes fuerzas, su tamaño en relación con la población, el volumen de los fondos que se emplean en funciones como Defensa y Seguridad Pública y, lo que es más importante aún, el papel que asumen las fuerzas de represión en el régimen democrático.

Por otro lado, diferentes autores (Salvadori Filho, 2012; Arruda Martins, 2017) han estudiado el ejercicio de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad y defensa. Estos trabajos han examinado el desempeño de las distintas instituciones que conforman el aparato represivo del Estado, los métodos que emplean y los resultados que obtienen a partir de sus intervenciones. Su interés ha sido poner en evidencia la violencia desmedida con que actúan estas fuerzas y la lógica que rige su comportamiento, así como el papel que ocupan en las distintas políticas de seguridad que se implementan desde el Estado. Ahora bien, pese a los aportes que ofrecen, estos estudios tampoco han estado orientados al análisis de

la represión sobre las distintas formas de intervención política. Se ha priorizado el estudio de la violencia que se ejerce sobre los sectores más empobrecidos de la sociedad como parte de la respuesta estatal al delito, al crimen organizado y a la violencia urbana.

Por su parte, cabe hacer referencia a los estudios que han abordado los conflictos sociales en la primera década del siglo. Estas investigaciones (Leher, 2003; Leher, Coutinho da Trindade, Botelho Lima & Costa, 2010; Boito, Galvão & Marcelino, 2009) han examinado la coyuntura que se abre en Brasil a partir del año 2000, sobre todo luego del realineamiento de posiciones que tuvo lugar entre los sectores dominantes, los partidos políticos y las organizaciones que confluyeron en el apoyo a la candidatura presidencial de “Lula”. Los diferentes autores analizan las luchas sociales que se produjeron a partir de entonces, considerando las condiciones en las que se desarrollaron, los actores que las protagonizaron, el carácter de las demandas que enarbolaron y los resultados que obtuvieron. Con todo, en estos trabajos tampoco se encuentra un análisis sobre las respuestas que ha dado el Estado frente a las distintas luchas, en particular, en el momento en que se promovió la represión abierta o cuando solo se omitieron los conflictos dejando que sean resueltos por las partes en pugna.

La tesis de que el Gobierno brasileño de Jair Bolsonaro constituye una amenaza al régimen democrático es defendida por Ariel Goldstein (2019) y Jean Tible (2019). Ambos autores advierten al discurso al que ha apelado Bolsonaro y destacan algunos elementos que están asociados de forma lineal con el fascismo y la represión o el propósito de fortalecer el aparato coercitivo. Además, e incluso de manera contradictoria con el nacionalismo que caracteriza a lo que se conoce como “fascismo”, se ha emparentado al nuevo Gobierno con el “neoliberalismo”, favorable al mercado y a la política estadounidense. Como se demostrará más adelante, la historia reciente de Brasil demuestra que el régimen democrático es compatible con estos aspectos.

Un problema insoslayable en el momento en que se analiza la represión en Brasil es la violencia que tiene lugar en las zonas rurales. Desde hace al menos tres décadas, los conflictos que se desarrollan en el campo tienen como consecuencia cientos de asesinatos. En general, los conflictos se producen entre activistas y miembros de asentamientos rurales, quienes se enfrentan a grupos paraestatales que operan al servicio de intereses privados, como empresas o propietarios de tierras (Brumer y Santos, 2006). La relevancia y la complejidad del fenómeno ha dado lugar a numerosos estudios que lo han abordado considerando sus diferentes dimensiones, las particularidades que manifiesta en cada región del país y la evolución que ha registrado a lo largo de los años.

Uno de los principales aspectos de este fenómeno es el tipo de respuestas que ha ofrecido el Estado frente al problema. Desde mediados de la década de 1980, las políticas de reforma agraria –y, en especial, la creación de asentamiento rurales– se constituyeron en una de las herramientas estatales predilectas para intervenir sobre los conflictos. Al menos en parte, esto se debe a que los problemas

habitacionales y de acceso laboral intentan ser resueltos mediante la entrega de tierras, algo que no constituye una novedad, puesto que ha sido una política empleada en otros casos en América Latina, como en Argentina (Muñoz, 2020). La reforma agraria es la respuesta particular e histórica que ofrece el Estado a un problema concreto, el conflicto que enfrenta a propietarios de tierras y trabajadores rurales. La naturaleza de dicha respuesta está determinada no solo por el principal reclamo que sostienen los movimientos sociales, sino también por el tipo de concesión que está dispuesta a hacer la clase dominante en un momento determinado. Pues bien, las diferentes investigaciones que abordaron el problema no siempre consideraron de forma detenida esta perspectiva. En consecuencia, no se advierte que las políticas ensayadas por el Estado podrían ser una reacción y, al mismo tiempo, una de las causas del conflicto sobre el cual se interviene. Desde la perspectiva señalada, en el presente trabajo se examinará la relación que existe entre el avance de la reforma agraria y el desarrollo de los conflictos rurales. Dada la envergadura y la complejidad del problema, en trabajos posteriores se espera abordarlo con mayor profundidad y detenimiento.

3. El aparato represivo estatal durante el Gobierno de “Lula”, 2003-2010

De acuerdo con la Constitución brasileña de 1988, las fuerzas de la Defensa están integradas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, todas ellas dependientes del Estado federal. La Seguridad Pública, en cambio, es, de manera fundamental, ejercida por intermedio de la Policía Federal, la Policía Rodoviaria Federal, las Policías Civiles, las Policías Militares y las Guardias Municipales. Mientras los dos primeros cuerpos responden al Gobierno federal, las Policías Civiles y Militares obedecen a las autoridades estaduais, en tanto que las Guardias Municipales se desempeñan en el ámbito local y responden al poder ejecutivo de los municipios. Todas estas instituciones integran las fuerzas represivas del Estado brasileño. A continuación, dada la información de la que se dispone, vamos a analizar su evolución a lo largo del período 2004-2011, que si bien no coincide con exactitud con los años de gestión de “Lula” da Silva (2003-2010), nos brindará una aproximación válida sobre algunos aspectos importantes del aparato represivo en este período.

Entre los años 2004 y 2011, la cantidad de agentes que componen las fuerzas represivas del Estado pasaron de 909 230 a 979 303, lo cual representó un incremento del 7,7 % (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, 2005, 2012; Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012). Durante ese mismo período, el crecimiento de la población brasileña fue del 5,9 %, pasando de 181 581 024 a 192 379 287 habitantes. Ello significa que en el año 2004 había un agente de las fuerzas represivas por cada 200 habitantes, mientras que en 2011 se registró un agente por cada 196 habitantes, poniendo de manifiesto que, en este aspecto, se registró un leve fortalecimiento del aparato represivo del Estado en relación con la población.

Ahora bien, el crecimiento en la cantidad de agentes no fue el mismo en cada uno de los cuerpos que componen las fuerzas represivas del Estado. En efecto, el incremento más notable se observa en las fuerzas encargadas de la Seguridad Pública, que pasaron de 563 216 a 630 716 agentes, registrando un aumento del 12%, superior al crecimiento poblacional que se observa en esos años. De todos los cuerpos que se ocupan de la Seguridad Pública, los que registraron un mayor crecimiento fueron las Guardias Municipales (22,2 %), seguidas de la Policía Federal (21,4 %) y la Policía Rodoviaria (15,1 %). Cabe destacar que mientras en el año 2004 había un agente de Seguridad Pública por cada 322 habitantes, en el 2011 se registró un agente por cada 305 habitantes. Ello expresa, una vez más, el reforzamiento de estas fuerzas en relación con la población (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, 2005, 2012; Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012).

Por su parte, si se considera la cantidad de agentes que componen los cuerpos encargados de la Defensa, se observa un incremento menor notorio. En efecto, entre el año 2004 y el 2011, el personal militar pasó de 346 014 a 348 587 agentes, marcando un crecimiento del 0,7 %, porcentaje inferior al que se registró en las fuerzas de Seguridad Pública, que fue del 12 % y en el conjunto de la población, que fue del 5,9 % (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, 2005, 2012).

El reforzamiento del aparato represivo no pasó solo por las Fuerzas Armadas, sino también por las Fuerzas de Seguridad. Ello se evidencia con claridad si se considera que en el año 2004 los cuerpos encargados de la Seguridad Pública tenían un 63 % más de agentes que los ocupados en Defensa, mientras que para el 2011 esa cifra había aumentado a 81 %. Frente a la ausencia de conflictos externos, las fuerzas encargadas de la Defensa casi no incrementaron su personal. Con todo, ello no impidió que en distintas ocasiones “Lula” recurriera a estas instituciones para aplacar conflictos internos. Las operaciones especiales que se desplegaron en la supuesta lucha contra el narcotráfico y el “crimen organizado” tuvieron como consecuencia episodios de alta violencia, como en noviembre de 2010, cuando el entonces presidente autorizó la intervención del ejército en las favelas de Río de Janeiro. Resultado de los enfrentamientos se registraron por lo menos cincuenta muertos (*Folha de S.Paulo*, 29/10/2010). Durante este Gobierno, en al menos otras tres ocasiones los miembros del ejército intervinieron en las favelas para realizar operativos de seguridad: marzo de 2003, marzo de 2006 y diciembre de 2007 (*Folha de S.Paulo*, 1/3/2003; *Folha de S.Paulo*, 7/3/2006; *Folha de S.Paulo*, 16/6/2008). A continuación, se resumen algunos de los indicadores expuestos:

Tabla 1
Distribución de los agentes de las fuerzas represivas del Estado según institución y función, 2004 y 2011

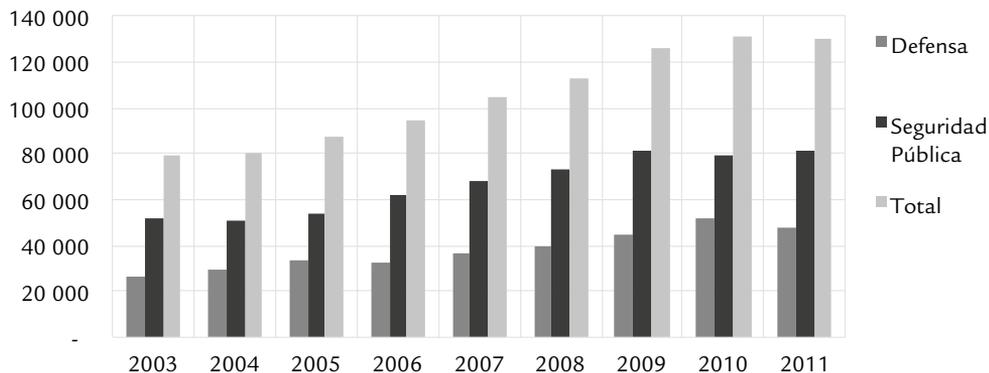
Institución	2004	2011	Crecimiento
Seguridad Pública	563 216	630 716	12 %
Policía Militar	382 800	428 396	11,9 %
Policía Civil	109 946	116 897	6,3 %
Guardia Municipal	5540	61 752	22,2 %
Policía Federal	1484	13 946	21,4 %
Policía Rodoviaria	8446	9725	15,1 %
Defensa	346 014	348 587	0,7 %
Total	909 230	979 303	7,7 %

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por el Ministério da Justiça e Segurança Pública (2006, 2013), el Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2005, 2012) y Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012).

Otro aspecto por considerar es la evolución de los fondos destinados a Defensa y Seguridad entre los años 2004 y el 2011. El presupuesto asignado a esas funciones, a precios constantes de 2018, pasó de R\$80 667 420 968 a R\$ 129 725 070 628, lo cual representó un incremento del 61 %. Una vez más, al igual que en el momento en que se examina la cantidad de personal empleado, la distribución de los fondos destinados a ambas funciones y el incremento que se registró en cada una de ellas no fue similar. En efecto, entre 2004 y 2011, los gastos realizados en Defensa crecieron un 64 %, mientras que los de Seguridad Pública se incrementaron un 59 %. Pese a esta diferencia, el total de gastos realizados en Defensa fue inferior a lo largo de todo el período bajo análisis. De acuerdo con los datos publicados por la Secretaría del Tesoro Nacional de Brasil, desde el año 2003 los fondos destinados a la Seguridad Pública son mayores que los de Defensa, superándolo por cerca de un 70 % (Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2005, 212). Este aspecto vuelve a mostrar la importancia y el peso que tienen las fuerzas de seguridad en el conjunto del aparato represivo del Estado.

Ahora bien, resulta pertinente examinar el origen de esos recursos, considerando la evolución de los aportes que se realizaron desde cada uno de los niveles del Estado (municipal, estadual y federal). Entre el año 2003 y el 2010, los fondos asignados a la función de Defensa provinieron casi en su totalidad del Estado federal. Por el contrario, en el momento en que se analiza el origen de los recursos destinados a la Seguridad Pública, se observa la participación de los tres niveles del Estado. A lo largo de estos años, la mayor parte de los fondos provinieron de las unidades federativas, en tanto que el Estado federal y los municipios tuvieron una participación menor.

Gráfico 1
Evolución del presupuesto de las fuerzas represivas según función, 2003-2011
(en millones de R\$ a precios constantes de 2018)

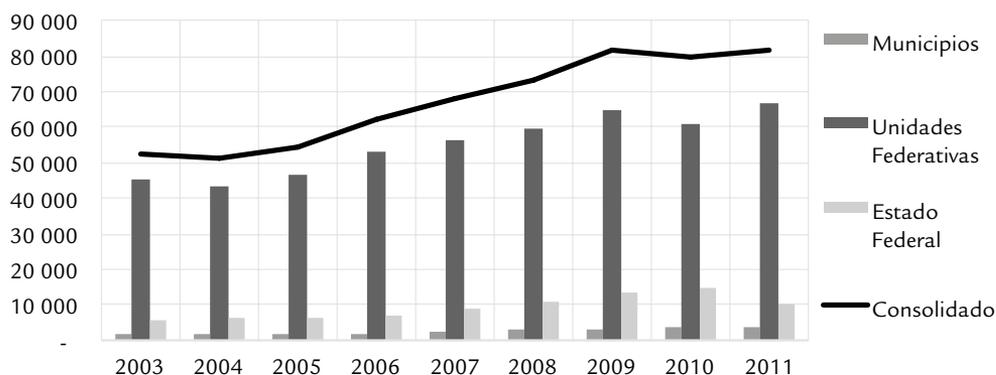


Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por la Secretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda (2005, 2012).

Entre 2003 y 2010, el peso de los recursos provenientes del Estado federal fue cada vez mayor. En el año 2003, realizó el 11 % de los gastos destinados a la Seguridad Pública, mientras que en el 2010 fue responsable del 18 % de los recursos asignados a esa función. Este crecimiento se produjo en detrimento de la participación de las unidades federativas, puesto que el peso de los fondos provenientes de los municipios no se alteró de manera significativa durante estos años. Al margen de los cambios que se registraron en la participación de los gastos, vale señalar que en los tres niveles del Estado se observa un incremento notable de los fondos destinados a la Seguridad Pública. Entre 2003 y 2010, los gastos realizados por el Estado federal crecieron un 38 %, en tanto que el de los municipios y las unidades federativas se incrementó un 4 5% y un 78 %, de forma respectiva (Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2005, 2012). A continuación, se sintetizan algunos de estos indicadores:

Gráfico 2

Evolución del presupuesto de Seguridad Pública según nivel del Estado, 2003-2011
(en millones de R\$, a precios constantes de 2018)



Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por la Secretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda (2005, 2012).

Es posible calcular la relación entre la magnitud de los fondos destinados a Seguridad Pública y Defensa por cada agente que se ha desempeñado en las fuerzas represivas del Estado durante el período bajo estudio. En el año 2004, el Estado destinaba R\$88 720 a las funciones de Defensa y Seguridad Pública por cada agente ocupado, mientras que en 2011 esa cifra ascendió a R\$132 466, lo cual marcó un incremento del 49 %. Esta es otra de las dimensiones que manifiesta el fortalecimiento del aparato represivo y el crecimiento de los recursos que se destinaron a esa función.

También resulta pertinente examinar algunas de las características de las Policías Militares durante el período. Esta es una de las instituciones más importantes dentro del aparato coercitivo del Estado, puesto que se emplean para desempeñar una amplia variedad de tareas, como la represión de protestas, el desalojo de ocupaciones y la intervención de las favelas en operaciones especiales. Entre 2004 y 2011, las Policías Militares pasaron de 382 800 a 428 396 agentes, lo cual constituyó un incremento del 11,9 %, muy superior al crecimiento poblacional (5,9 %). Además, durante ese mismo período, los gastos que se destinaron de forma exclusiva a estas fuerzas, a precios constantes de 2018, pasaron de R\$26 072 221 003 a R\$44 730 616 933, marcando un aumento del 71,5 % (Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006, 2013). En consonancia con el fortalecimiento general del aparato represivo, este aspecto evidencia la manera en la que se han robustecido las Policías Militares y el lugar que se les ha asignado. El aumento de la cantidad de agentes activos y el incremento de los fondos destinados a estas fuerzas muestran la importancia que revisten al momento de garantizar el orden interno. La misma institución, ampliada y fortalecida durante estos años, reprimirá con ferocidad las grandes

manifestaciones que comenzaron en 2013. Para entonces, el Gobierno estaría a cargo de Dilma Rousseff y Michel Temer.

4. Represión de activistas y conflicto agrario

En el momento en que nos detenemos en la represión ejercida sobre activistas de la clase obrera, se advierten una serie de indicadores que deben ser examinados con detenimiento. De acuerdo con las fuentes disponibles para el período 2003-2010, se registraron al menos 311 asesinatos, resultado de la violencia ejercida por las fuerzas represivas del Estado y, en especial, por la acción de milicias privadas. La gran mayoría de las muertes (305) fueron provocadas en el marco de conflictos que se desarrollaron en el campo, enfrentando a trabajadores que viven en condiciones precarias y a grupos armados paraestatales que actúan al servicio de propietarios rurales y empresas privadas. Un importante estudio expresa la existencia de una sistematicidad en los conflictos agrarios y en el crimen de referentes rurales, de la siguiente manera:

[...] podemos trazar algunas características de la violencia en el campo: se trata de una violencia difusa, de carácter social, político y simbólico, involucrando tanto la violencia social como política. En este caso, a menudo ella se ejerce con alto grado de letalidad, contra objetivos seleccionados (contra las organizaciones de los campesinos y trabajadores rurales) y sus agentes son miembros de la burguesía agraria, agricultores y comerciantes locales, que utilizan “pistoleros” y milicias organizadas. También se registra la presencia del aparato represivo estatal, comprobado por la frecuente participación de las policías civiles y militares. Finalmente, la omisión de los miembros del poder judicial refuerza el carácter de la impunidad (Brumer y Santos, 2006, p. 62).

En general, la raíz de estas disputas se encuentra en la lucha permanente que emprendieron los trabajadores rurales para acceder a una porción de tierra o para que se reconozcan sus derechos elementales. Así, las movilizaciones, reclamos y ocupaciones de tierras fueron acompañados de desalojos, persecuciones, amenazas de muerte y asesinatos perpetrados por milicias privadas y por la acción (u omisión) de la fuerza pública. A modo de ilustración, durante el período bajo estudio se han destacado casos como el de Valmir Motta de Oliveira, militante del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), asesinado por encargo de la empresa Syngenta en 2007. Pocos días después sería asesinado Cirilo de Oliveira Neto, otro militante del MST en Río Grande del Norte. En el año 2010, fueron ejecutados Paulo Paim, José Gomes, Givaldo Lopes y Lourival Gomes en un asentamiento en Fazenda Cristalino, Estado de Pará (Guibu, 2003; Comissão Pastoral da Terra, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011; *Folha de S.Paulo*, 16/2/2005; Comissão Pastoral da Terra, 2008; *Folha de S.Paulo*, 25/5/2009; Campos, 2009; Prestes, 2012).

La ejecución de activistas y los conflictos violentos en el ámbito rural se distribuyeron de manera desigual a lo largo y ancho del país. En efecto, si se considera la distribución de los asesinatos en el territorio brasileño, se observa que la mayoría de ellos se concentraron en un espacio geográfico determinado. Entre 2003 y

2010, más de la mitad de las ejecuciones registradas en el campo tuvieron lugar en la región Norte (167), mientras que el resto se distribuyó entre el Nordeste (69), el Centro-Oeste (34), el Sudeste (23) y el Sur (12). La distribución de los casos está ligada al particular avance de la reforma agraria en las distintas regiones del país, así como a las condiciones sociales que reúnen de la región Nordeste y Norte, donde se concentran los mayores niveles de pobreza y, al mismo tiempo, la mayor cantidad de tierras públicas (Coggiola, 2007b).

Cabe destacar que 2003 fue el año en el que más homicidios se registraron en todo el período bajo análisis, en tanto que los años posteriores presentaron una disminución notable de los asesinatos, llegando a 26 en el 2009 (Comissão Pastoral da Terra, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). La gran cantidad de ejecuciones que se registraron en el 2003 está ligada de manera estrecha con el aumento de conflictos rurales en ese año, a la mayor cantidad de personas involucradas y al incremento de las familias desalojadas en el campo brasileño. Estos hechos se produjeron en un escenario caracterizado por una mayor actividad del Poder Judicial en defensa de la propiedad, así como por la creciente intervención de milicias privadas en la resolución de los conflictos, sobre todo en la región Norte del país (Porto Gonçalves, 2004).

Tabla 2

Distribución de ejecuciones de activistas rurales según región y año, 2003-2010

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Norte	44	16	17	28	10	18	13	21	167
Nordeste	13	10	9	6	9	6	4	12	69
Centro oeste	10	2	8	2	5	1	6	0	34
Sudeste	2	9	4	3	2	0	2	1	23
Sur	4	2	0	0	2	3	1	0	12
Total	73	39	38	39	28	28	26	34	305

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por el Centro de Documentação Dom Tomás Balduino de la Comissão Pastoral da Terra (CPT), 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

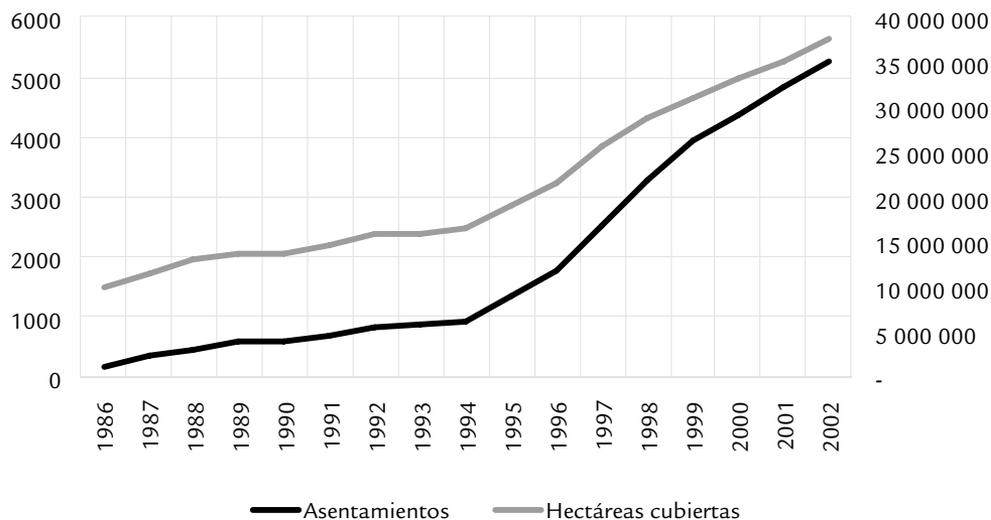
Dada la distribución desigual de los homicidios en el territorio, resulta pertinente profundizar el análisis y examinar cada región considerando las particularidades de las distintas unidades federativas que las integran y la cantidad de activistas rurales asesinados que se registraron en ellas. En primer lugar, es preciso destacar que las ejecuciones no han tenido lugar en todas las unidades federativas. Entre el año 2003 y el 2010, en cinco de ellas no se han registrado casos: Distrito Federal, Sergipe, Amapá, Espírito Santo y Santa Catarina. En segundo término, vale señalar que casi la mitad de estos asesinatos tuvieron lugar en el estado de Pará (Norte), donde se registraron un total de 133 ejecuciones durante el período. Otros cinco estados fueron el escenario de 103 homicidios: Pernambuco (Nordeste), Mato

Grosso (Centro oeste), Rondônia (Norte), Maranhão (Nordeste) y Minas Gerais (Sudeste). Ello significa que el 77 % de los casos (236) tuvieron lugar en solo seis estados, la mayoría de los cuales integran las regiones Norte y Nordeste. Las ejecuciones restantes, que constituyen el 23 % del total, se distribuyeron en dieciséis estados, y solo cuatro de ellos reúnen más de cinco casos (Bahía, Paraná, Mato Grosso do Sul y Amazonas) (Comissão Pastoral da Terra, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Cabe preguntarse, entonces, cómo se explica la distribución desigual de estos casos en el territorio y qué condiciones reúnen los estados que más asesinatos de activistas rurales registraron durante el período 2003-2010. Se ha señalado con anterioridad que la raíz de estas muertes se encuentra en el conflicto permanente que se desarrolla en el ámbito rural, enfrentando sobre todo a trabajadores y a grupos armados paraestatales que operan al servicio de propietarios y empresas privadas. Pues bien, para resolver el interrogante formulado es preciso incorporar al análisis un elemento fundamental: la respuesta que ha dado el Estado a este conflicto. Dado que las políticas de reforma agraria han sido unas de las herramientas predilectas para intervenir sobre estos conflictos, en lo que sigue se examinará la creación de asentamientos en los años que precedieron a la presidencia de “Lula”, así como el avance de la reforma agraria durante su gestión de gobierno.

De acuerdo con la base de datos publicada por el Laboratório de Geografia Agraria (Lagea), a partir del año 1986, la creación de asentamientos y el área de territorio cubierta comenzó a incrementarse. A mediados de la década de 1990, ese crecimiento se aceleró y en 2002 llegaron a registrarse 5245 asentamientos en todo el país, treinta y cinco veces más que al inicio del período. En consonancia con ello, el área cubierta por los asentamientos se multiplicó casi cuatro veces, pasando de 9 982 444 ha en 1986 a 37 635 560 ha en 2002. Y aunque el ritmo de creación de nuevos asentamientos no siempre fue el mismo, desde entonces estos indicadores no han registrado disminución, marcando un crecimiento permanente. Por su parte, pese a que la cantidad de hectáreas cubiertas ha crecido, vale señalar que el tamaño de los asentamientos registrados ha trazado un movimiento opuesto. En 1986, los asentamientos promediaban 66 996 ha, mientras que en el 2002 esa cantidad llegó a las 7176 ha, casi diez veces menos que al comienzo de la serie. Ello se advierte en el gráfico 3, en el que se observa que, desde 1995, el crecimiento en la cantidad de asentamientos es más rápido que el de hectáreas cubiertas.

Gráfico 3
Cantidad de asentamientos y hectáreas cubiertas según año, 1986-2002



Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por el Laboratorio de Geografía Agraria del Instituto de Geografía, Universidad Federal de Uberlândia (2015).

Ahora bien, es preciso considerar la particular evolución de estos indicadores en las distintas unidades federativas para advertir su relación con las ejecuciones de activistas rurales durante estos años. Los estados que registran la mayor cantidad de asentamientos y de hectáreas cubiertas son aquellos en los cuales tuvieron lugar la mayor parte de los asesinatos que se han examinado. Maranhão (Nordeste), Pará (norte), Mato Grosso (Centro Oeste) y Minas Gerais (Sudeste) encabezan la cantidad de asentamientos creados y de hectáreas cubiertas entre 1986 y 2002. Si además se consideran los valores que asumen estos indicadores en Pernambuco (Nordeste) y Rondônia (Norte), se advierte que, entre los seis estados mencionados (los cuales registraron la mayor cantidad de ejecuciones) se concentra el 39 % de los asentamientos y 57 % de las hectáreas cubiertas. Ello pone en evidencia la relación que existe entre la evolución de los asentamientos de la reforma agraria y el asesinato de activistas rurales.

Tabla 3
Distribución de asentamientos creados y de hectáreas cubiertas según unidades federativas y región, 1986-2002

Estado/región	Cantidad de asentamientos	Asentamientos (%)	Hectáreas cubiertas (Ha)	Hectáreas cubiertas (%)
Maranhão	596	11,5 %	2 751 989	9,8 %
Bahía	299	5,8 %	1 025 515	3,6 %
Ceará	329	6,4 %	681 065	2,4 %
Piauí	210	4,1 %	663 066	2,4 %
Rio Grande do Norte	239	4,6 %	404 838	1,4 %
Pernambuco	284	5,5 %	218 514	0,8 %
Paraíba	198	3,8 %	178 908	0,6 %
Sergipe	105	2,0 %	104 510	0,4 %
Alagoas	71	1,4 %	48 862	0,2 %
Subtotal Nordeste	2331	45,1 %	6 077 267	21,6 %
Pará	454	8,8 %	6 264 845	22,2 %
Amazonas	42	0,8 %	3 055 839	10,8 %
Amapá	30	0,6 %	1 597 913	5,7 %
Rondônia	125	2,4 %	1 527 530	5,4 %
Tocantins	244	4,7 %	927 323	3,3 %
Acre	77	1,5 %	890 134	3,2 %
Roraima	30	0,6 %	625 042	2,2 %
Subtotal Norte	1002	19,4 %	14 888 626	52,8 %
Mato Grosso	368	7,1 %	4 588 461	16,3 %
Goiás	219	4,2 %	592 874	2,1 %
Mato Grosso do Sul	113	2,2 %	451 987	1,6 %
Distrito Federal	11	0,2 %	5294	0,0 %
Subtotal Centro Oeste	711	13,7 %	5638 616	20,0 %
Paraná	263	5,1 %	313 450	1,1 %
Rio Grande do Sul	280	5,4 %	240 687	0,9 %
Santa Catarina	121	2,3 %	84 257	0,3 %
Subtotal Sur	664	12,8 %	638 394	2,3 %
Minas Gerais	212	4,1 %	652 478	2,3 %
São Paulo	152	2,9 %	212 244	0,8 %
Rio de Janeiro	36	0,7 %	46 355	0,2 %
Espírito Santo	64	1,2 %	33 462	0,1 %
Subtotal Sudeste	464	9,0 %	944 539	3,4 %
Total, Brasil	5172	100 %	28 187 442	100 %

Fuente: elaboración propia con base a Laboratório de Geografia Agraria del Instituto de Geografía, Universidad Federal de Uberlândia (2015).

A la luz de este proceso cabe indagar cuál fue la respuesta del Gobierno del Partido de los Trabajadores. Ello permitirá reconocer si las medidas implementadas constituyeron un intento de resolver los problemas de fondo que afectan a los

trabajadores que son víctimas de violencia o si fueron solo la continuidad de las políticas que venían ensayando los Gobiernos precedentes, las cuales ya habían demostrado su inutilidad frente al asunto. Para ello, una vez más, se examinará la evolución de los indicadores que ya se han abordado y, asimismo, se considerará el número de familias radicadas en los nuevos asentamientos creados.

Durante el período 2003-2010, la evolución de los asentamientos de la reforma agraria y el espacio geográfico que cubrieron marcan una continuidad con la tendencia que se venía registrando en los años precedentes. Lejos de mostrar alguna disminución, ambos indicadores siguieron trazando una clara línea de crecimiento, aunque a un ritmo no tan veloz como durante la gestión de Fernando Henrique Cardozo (1995-2002). En el año que “Lula” comienza su Gobierno había 5245 asentamientos registrados, mientras que al final del período esa cifra ascendió a 8853, lo cual constituyó un crecimiento del 69 %. Además, el área cubierta por los asentamientos de la reforma agraria se extendió más del doble (128 %) pasando de 37 635 560 a 85 790 208 de hectáreas.

Por su parte, al igual que en los años previos, la creación de nuevos asentamientos se concentró en la región Nordeste, que reunió el 46 % del total, seguida por el Norte, con el 27 %, y el Centro Oeste, con el 13 %. Si se examina la distribución del territorio cubierto por los nuevos asentamientos, se advierte que la mayor parte se concentró en la región Norte, que reunió el 88 % de las hectáreas, en tanto que el resto fue repartido entre el Nordeste (8 %), el Centro Oeste (3 %), el Sudeste (1 %) y el Sur (0,3 %). Ello constituye una continuidad respecto a la evolución que venían registrando estos indicadores, puesto que el Nordeste siguió reuniendo la mayor cantidad de los asentamientos, mientras que el Norte concentró la mayor parte del nuevo territorio destinado a la reforma agraria.

Al analizar el comportamiento de los indicadores en las unidades federativas, se destaca el lugar que ocupan Pará, Pernambuco, Mato Grosso, Rondônia, Maranhão y Minas Gerais: estados que fueron el escenario de la mayor parte de los asesinatos examinados. Ellos reunieron el 45 % de los nuevos asentamientos, el 35 % del territorio destinado a la reforma agraria y el 59 % de las familias asentadas. Pará, por ejemplo, donde se registraron 133 militantes ejecutados durante el período bajo análisis, es el estado en el que más establecimientos se crearon (17 %) y donde más familias se asentaron (39 %). Además, el territorio cubierto por los asentamientos creados en este estado abarcó el 25 % de las nuevas hectáreas destinadas a la reforma agraria. Pues bien, lejos de constituir una solución al conflicto de fondo, la respuesta ofrecida por el Estado parecería haberlo profundizado, agravando sus consecuencias y prolongando sus efectos. El avance de la reforma agraria sostenida por el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ha demostrado no ser una respuesta concluyente y adecuada a los conflictos que se desarrollan en el campo y a la violencia paraestatal que se descarga sobre los activistas rurales.

La creación de nuevos asentamientos, la extensión del área cubierta y el crecimiento de las familias instaladas en estos establecimientos demuestran que

durante el Gobierno de “Lula” se dio continuidad a una política que venía siendo implementada con anterioridad. Como se ha examinado, pese a que el avance de la reforma agraria había demostrado no resolver los problemas de fondo de los trabajadores rurales, el Gobierno del Partido de los Trabajadores siguió ensayando la misma respuesta. Ello convierte al Estado en partícipe necesario de estos hechos, puesto que no contribuyó a la solución del problema, sino a su prolongación y agravamiento, multiplicando las muertes y perpetuando las condiciones en las que vive buena parte de la población rural.

Vale advertir que la ejecución de trabajadores y los conflictos violentos en el ámbito rural son un fenómeno que tiene décadas en Brasil. En los últimos treinta años, la gran mayoría de los responsables por los asesinatos no fueron castigados por la justicia (Shalom, 2015). Esto pone en evidencia dos aspectos importantes. En primer lugar, la complicidad que existe entre el personal político, el aparato judicial y los ejecutores de estos crímenes, que pueden actuar con impunidad, sabiendo que no serán juzgados. En segundo término, demuestra la compatibilidad que existe entre la democracia (burguesa) y la violencia sistemática contra los trabajadores. Como se ha examinado, el período de gobierno de “Lula” no fue una excepción en este sentido.

5. Conclusiones

El fortalecimiento del aparato coercitivo y la represión de la clase obrera son compatibles con el funcionamiento de la democracia. De modo independiente de cuál sea el régimen político vigente, el uso de la represión es inherente a la sociedad capitalista, puesto que el ejercicio violencia es indispensable para el sostenimiento de la dominación de clases. El Estado recurre a la represión (directa o indirecta) para responder a las demandas de la sociedad o para procesar los conflictos presentes en su seno, incluso en el momento en que la democracia es el régimen político vigente.

Por un lado, se expuso el fortalecimiento que registró el aparato coercitivo en relación con la población. Se demostró el aumento de los efectivos que integran las fuerzas represivas del Estado, subrayando el lugar destacado que tuvieron las instituciones de Seguridad respecto de las de Defensa. Además, el análisis de la evolución presupuestaria permitió constatar un aumento de los fondos destinados al sostenimiento del aparato represivo, en especial en la función de Seguridad. El estudio sobre el origen de esos recursos demostró que las unidades federativas tienen un lugar fundamental en el financiamiento de la Seguridad. En cambio, el Estado federal provee casi la totalidad de los fondos destinados a la Defensa, aunque en los últimos años también ha tenido una creciente participación en los gastos de seguridad interna.

La evolución de los activistas ejecutados durante el período, prestando especial atención a los casos en el marco de conflictos rurales, nos permite afirmar que la distribución territorial de los asesinatos permite reconocer que estos no habrían encontrado una solución concluyente en las medidas que implementó el

Estado. Se ha destacado que las políticas de reforma agraria han predominado en la región Norte y Nordeste, tanto por la creación de nuevos asentamientos como por la extensión del área cubierta y el crecimiento de las familias instaladas. Con todo, lejos de resolver los conflictos, las disputas se prolongaron y la cantidad de víctimas no dejó de crecer en estas dos regiones.

Este estudio nos permite extraer dos grandes conclusiones. En primer lugar, que el aparato represivo del Estado se ha fortalecido durante el Gobierno de “Lula”. En segundo término, que la política de reforma agraria no ha resuelto los conflictos en el ámbito rural. La respuesta ensayada por el Estado parecería ser una reacción y, al mismo tiempo, una de las causas del problema sobre el cual se interviene. La multiplicación de los asentamientos, la extensión del área cubierta y el crecimiento de las personas instaladas no resuelve los problemas de fondo en las regiones más pobres de Brasil, y, por lo tanto, no se traduce en una mayor seguridad para el sector social que protagoniza las ocupaciones. Más adelante, será preciso realizar una reconstrucción cualitativa de los hechos que permita conocer otras dimensiones del problema, como el vínculo entre la represión estatal y paraestatal o las funciones de la reforma agraria como política pública.

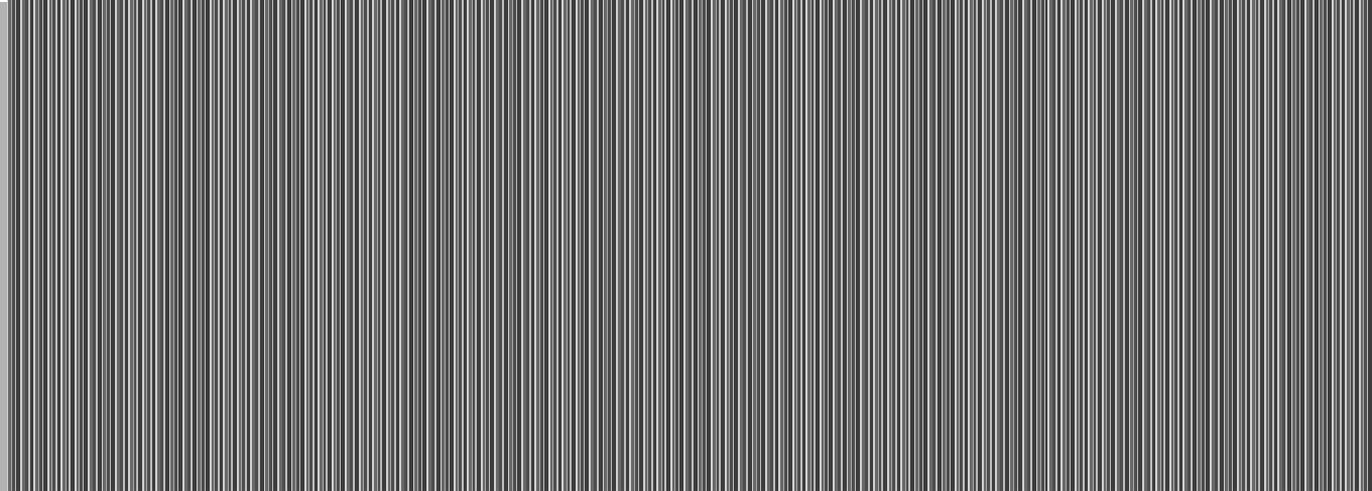
6. Referencias bibliográficas

- Althusser, L. (2005). Estado y aparatos ideológicos de estado. *La filosofía como arma de la revolución*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Anderson, P. (2020). *Brasil: una excepción: 1964-2019*. Buenos Aires: Ediciones Akal.
- Arruda Martins, J. G. (2017). Violência policial no Brasil: Reflexões teóricas sobre a força policial como instrumento de repressão burguesa. *Revista Hegemonia*, n.º 22, pp.98-126.
- Boito, A., Galvão, A., Marcelino, P. et al. (2009). Brasil: o movimento sindical e popular na década de 2000. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, n.º 26, pp. 35-55.
- Brumer, A., y Santos, J. V. (2006). Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais (desenvolvimento e limites da Sociologia Rural no final do século XX). *NERA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agraria*, Ano 9, n.º 9, pp. 49-72. Recuperado de <http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/revistas/09/Brumer.pdf>
- Bueno, S. (2017). O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.º 11, pp. 61-67.
- Campos, M. (2009). 5 dias após o assassinato do companheiro Oséias de Carvalho, justiça de Nova Iguaçu rejeita ação de reintegração de posse da Ocupação 17 de Mai. *Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência*. Recuperado de <http://redecon-traviolencia.org/Noticias/443.html>
- Coggiola, O. (2007a). *Rojo amanecer. La lucha de clases en América Latina hoy*. Buenos Aires: RyR.
- _____ (2007b). El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra. *Razón y Revolución*, n.º 17, pp. 181-211. Recuperado de <https://www.razonyrevolucion.org/textos/rvrr/ryr17/ryr17-coggiola.pdf>

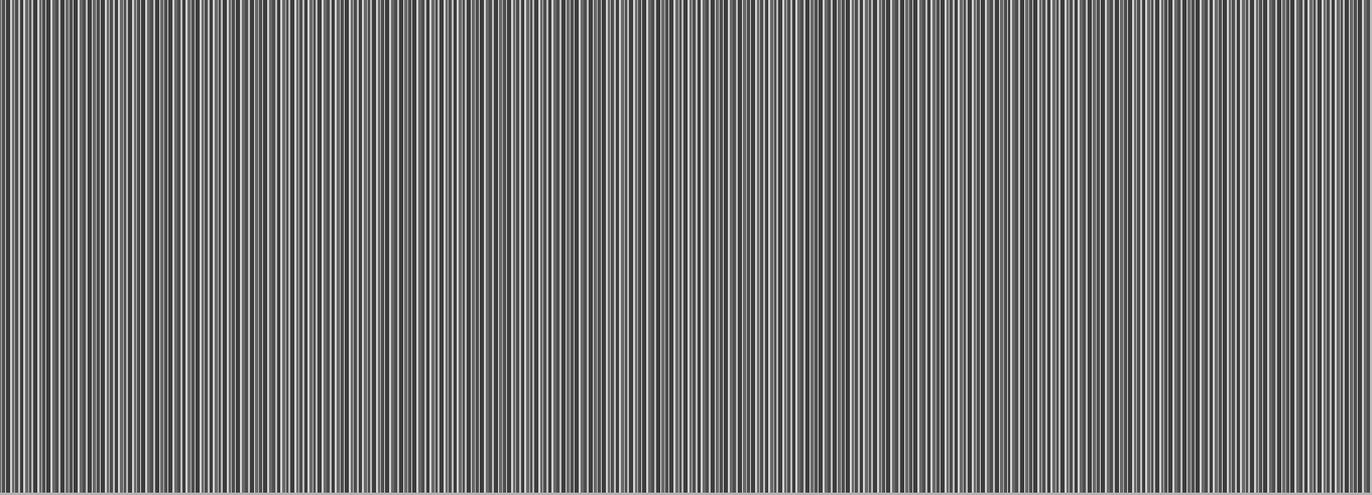
- Comissão Pastoral da Terra (2011). *Conflitos no campo. Brasil 2010*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/192-conflitosnocampo2011?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2010). *Conflitos no campo. Brasil 2009*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/131-conflitos-no-campo-brasil-2009?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2009). *Conflitos no campo. Brasil 2008*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/242-conflitos-no-campo-brasil-2008?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2008). *Conflitos no campo. Brasil 2007*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/243-conflitos-no-campo-brasil-2007?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2007). *Conflitos no campo. Brasil 2006*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/244-conflitos-no-campo-brasil-2006?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2006). *Conflitos no campo. Brasil 2005*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/245-conflitos-no-campo-brasil-2005?Itemid=0>
- _____. Comissão Pastoral da Terra (2005). *Conflitos no campo. Brasil 2004*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/246-conflitos-no-campo-brasil-2004?Itemid=0>
- _____. (2004). *Conflitos no campo. Brasil 2003*. Recuperado de <https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/247-conflitos-no-campo-brasil-2003?Itemid=0>
- De Carvalho, V. A., & De Fátima e Silva, M. R. (2011). Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, vol. 14, n.º 1, pp. 59-67.
- De Lima, R. S., Bueno, S., & Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista DIREITO GV*, vol. 12, n.º 1, pp. 49-85.
- Engels, F. (1994). *El origen del Estado, la familia y la propiedad privada*. Barcelona: Progreso.
- Folha de S.Paulo*, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Recuperado de http://www.forumseguranca.org.br/storage/5_anuario_2011.pdf
- Goldstein, A. (2019). *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Marea.
- Gramsci, A. (1997). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Guibu, F. (2003). Coordenador de movimento sem-teto é assassinado em Olinda. *Folha de S.Paulo*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u80340.shtml>
- Harari, F. (2019) *La triple K. Los grupos de represión paraestatales en la Argentina reciente (1999-2016)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RyR.

- Hirsch, J. (1978). The estate apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state. En J. Holloway y S. Picciotto (eds.) *State and capital. A marxist debate* (pp.57-107). Londres: Edward Arnold.
- Holloway, J. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder: el significado de la revolución hoy*. Madrid: El viejo topo.
- Kay, C. (2001). Conflictos y violencia en la Latinoamérica rural. *NUSO, Nueva Sociedad*, n.º 174, pp. 107-120.
- Leher, R. (2003). Región Sur. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, n.º 10, pp. 81-129. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal10/regionsur.pdf>
- Leher, R., Coutinho da Trindade, A., Botelho Lima, J. A., & Costa, R. (2010). Os rumos das lutas sociais no período 2000-2010. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, n.º 28, pp. 49-69.
- Lenin, V. I. (1974). *El Estado y la revolución*. Buenos Aires: Polémica.
- Lucena, H. (2012). Violencia sindical sin dolientes en Venezuela. *Revista Controversia*, n.º 198, pp. 325-353.
- Miliband, R. (1988). *El Estado en la sociedad capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2012). Balanço do Setor Público Nacional. Exercício 2011. Brasília.
- _____ (2005). Portaria n.º 458. Brasília.
- Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (2013). Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/estudos-e-pesquisas/pesquisas-perfil-da-instituicoes-de-seguranca-publica>
- _____ (2006). *Relatório Descritivo. Perfil das Organizações Estaduais e Municipais de Segurança Pública*. Recuperado de <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Descritivo%20-%20Perfil%20das%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf>
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos (2012). Boletim Estatístico de Pessoal. Vol. 189 (Jan. 2012). Brasília: MP.
- _____ (2005). Boletim Estatístico de Pessoal. Vol. 105 (jan. 2005). Brasília: MP.
- Muñoz, R. (2020). Los Programas de Desarrollo Rural y las “Comunidades Indígenas” en la provincia de Chaco, Argentina: 1990-2008. *NERA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agraria*, vol. 23, n.º 53, pp. 143-165. Recuperado de <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/7065>
- Porto Gonçalves, C. W. (2004). Violência e democracia no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003. *Conflitos no campo. Brasil 2003*. Recuperado de <https://cpt-nacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/247-conflitos-no-campo-brasil-2003?Itemid=0>
- Poulantzas, N. (1998). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.

- Prestes, F. (2012). Julgamento de PMs acusados de matar sindicalista sofre novo adiamento. *Sul21*. Recuperado de <https://www.sul21.com.br/noticias/2012/05/julgamento-de-pms-acusados-de-matar-sindicalista-sofre-novo-adiamento/>
- Sader, E. (2014). La construcción de la hegemonía posneoliberal. En E. Sader (ed.) *Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Salvadori Filho, F. (2012). Polícia Militar mata à larga, como a repressão política na Ditadura. *Revista Adusp*, n.º 53, pp.71-79.
- Sartelli, E. (2013). *La cajita infeliz. Um viaje marxista a través del capitalismo*. Buenos Aires: RyR.
- Serril, N. S. (1996). Of Land and Death. *Time*, n.º 147, p. 35.
- Thwaites Rey, M. (2007). *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.



Coyuntura



Migración venezolana y discriminación en Ecuador durante el 2019: análisis del encuadre informativo en *Teleamazonas* y *El Universo*

Venezuelan Migration and Discrimination in Ecuador during 2019: An Analysis of the News Framing in Teleamazonas and El Universo

Luis Eduardo Ynciarde González

Maestrante de investigación en Comunicación y Opinión Pública de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8530-8204>

Correo electrónico: luisynciarde@gmail.com

Entregado: 12-abril-2020. Aceptado: 1-junio-2020.

Resumen

Este artículo viene de una investigación en curso y analiza los contenidos noticiosos que generaron dos medios de comunicación respecto de la migración de personas venezolanas hacia Ecuador durante el año 2019. Se argumenta que los medios influyen en la percepción de sus receptores, para ello se enfatiza en dos teorías de la comunicación: 1) el establecimiento de la agenda, que explica la manera en la que los medios seleccionan y jerarquizan las noticias del día y 2) el encuadre informativo que los medios le otorgan a los contenidos noticiosos. En este análisis se hará uso de 256 noticias difundidas en las plataformas digitales de dos medios ecuatorianos: *Teleamazonas.com* y *Eluniverso.com*. Este estudio considera que ambos medios de comunicación, al decodificar y tomar posición frente a las noticias y hechos que muestran, generan discriminación y xenofobia en comunidades ecuatorianas.

Palabras clave: migración venezolana, medios de comunicación, teorías de la comunicación, *Teleamazonas*, *El Universo*, discriminación, teoría del establecimiento de la agenda, encuadre informativo, Ecuador.

Abstract

This article comes of an ongoing investigation that analyses published news related to the Venezuelan migration in Ecuador during 2019. This research claims that mass media influences social behaviour by presenting facts that encourage xenophobic attitudes towards migrants. This study focuses on two communication theories: (1) agenda setting, which explains how the media selects and prioritizes daily news and (2) framing that points out how the media approaches the information. This analysis processes 256 news from two Ecuadorian media digital platforms: *Teleamazonas.com* and *Eluniverso.com*. Both media companies de-coded information in a way that created a position and shaped behaviours of audiences. In fact, the events selected as newsworthy highlighted Venezuelan migrants in Ecuador negatively. This study considers that this generates discrimination and xenophobia among Ecuadorian communities that rejects and reacts with hostility against Venezuelan migrants.

Keywords: Venezuelan migration, mass media, theories of communication, *Teleamazonas*, *El Universo*, discrimination, agenda setting, framing, Ecuador.

1. Introducción

La migración de personas venezolanas hacia otros países de la región es una dinámica social y económica que se ha extendido de forma intensa desde el año 2015 (Vargas, 2018, p. 108). Según estima tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mediante la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, desde el último trimestre de 2015 hasta diciembre de 2019, el número de personas venezolanas que abandonaron su país fue de 4,5 millones.¹ De esta cifra, se contabilizaron un poco más de 360 mil venezolanos que llegaron a Ecuador.² Según José Iván Dávalos, jefe de misión en Ecuador de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Ecuador tiene al menos 360 mil personas venezolanas en movilidad humana, ya sea migrantes o refugiados procedentes de Venezuela. Este es un número que jamás se había visto al menos en el contexto del país” (José Iván Dávalos, entrevista personal, 23/4/2020).

El aumento de la migración venezolana es una consecuencia de la crisis interna que se ha gestado en Venezuela durante los últimos cinco años. Resaltan, en lo principal, la falta de soluciones a “las necesidades de la población, sometidas al deterioro de la calidad por la ausencia de servicios básicos, inseguridad ciudadana, precariedad de salarios, alto costo de alimentación, deficiencia en los servicios

1 Según cifras publicadas en el documento “The Regional Refugee and Migrant Response Plan for 2020” de enero de 2020, por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, formada por 41 organizaciones participantes, incluidas diecisiete agencias de la ONU, quince ONG, cinco donantes, dos instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/73277>.

2 Esta cifra representa una actualización del 31 de diciembre de 2019 del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes en Ecuador. Recuperado de <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7512>.

de salud y el nivel de confrontación de los actores políticos” (Informe anual del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 2019, pp. 13-28).

Ecuador se ha convertido en uno de los países objetivo para los migrantes venezolanos. El tronco cultural hispanohablante, el sueño de percibir un salario en dólares —que mejora el poder adquisitivo y las condiciones de vida en relación con el cambio de la moneda con el bolívar venezolano—, las facilidades para la entrada fronteriza y las redes sociales y familiares que en el país andino se encuentran y que sirven de apoyo para la llegada, son algunas de las razones. Muchos migrantes han considerado Ecuador un territorio de tránsito para incorporarse a otros países cercanos, como Perú, Chile o Argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2018).

Durante el año 2019, el movimiento migratorio de venezolanos estuvo posicionado en las agendas informativas de los distintos medios de comunicación a escala nacional e internacional. Para el caso ecuatoriano, y para entender el tratamiento informativo que los medios presentaron en esos enfoques de contenidos, esta investigación suma una reflexión sobre la manera en la que los medios de *Teleamazonas* y *El Universo* elaboraron el encuadre noticioso sobre la llegada de personas venezolanas a Ecuador. Se parte de la idea de que el énfasis en la cobertura informativa de los medios de comunicación tiene por objetivo el formar en sus audiencias la imagen que se tiene del migrante (Domke, McCoy y Torres, 1999). Esto guarda relación con la imagen que se “vende del otro”, pues no todos los eventos son puestos como noticias en las agendas del día, sino solo los hechos que se eligen para ser dispuestos a sus receptores; es decir, “los ciudadanos ven, con una realidad de segunda mano, casi todos los temas del repertorio público que vienen estructurados por las informaciones que dan los periodistas” (McCombs, 2006, p. 24).

Estas reflexiones están expuestas en dos teorías importantes de la comunicación, enfocadas en la teoría del establecimiento de la agenda, que selecciona y jerarquiza las noticias expuestas en las agendas informativas. Esto va de la mano con la teoría del encuadre, marco por el cual se miran los hechos y que ofrece “una visión de mundo que existe en nuestra mente y que siempre es incompleta frente a la realidad” (Lippmann, 1992). Esto ayuda a entender el nivel de formación que se les atribuye a los medios. Por ejemplo, hay noticias que informan sobre grandes cifras de migrantes venezolanos: “Autoridades prevén entrada de 10.000 venezolanos a Ecuador este fin de semana” (*Teleamazonas.com*, 24/8/2019). Dos días después de esta publicación, el mismo medio difunde un titular muy similar: “10.000 venezolanos ingresaron a Ecuador el fin de semana antes de que entre en vigor la exigencia de visa humanitaria” (*Telamazonas.com*, 26/8/2019). Si a esto le sumamos otro titular que forma parte de la agenda informativa del día, pero en otro medio de comunicación, en el que se señala que “85.000 venezolanos han pasado de Colombia a Ecuador durante el último mes” (*Eluniverso.com*, 26/8/2019), tenemos entonces un panorama migratorio basado en números y grandes cantidades de personas venezolanas entrando al país.

La llegada de venezolanos al país andino, que estos dos medios hacen notar en “multitud”, contribuye a generar imágenes de discriminación, xenofobia y exclusión social. Esto guarda relación con la acción informativa bajo el argumento de que los medios intentan influir en el comportamiento y la percepción de sus receptores al difundir hechos que despiertan una actitud de rechazo hacia las personas migrantes venezolanas. La forma de enfocar y mostrar los contenidos noticiosos sobre la migración de personas venezolanas en Ecuador juega un rol importante en la manera en que las audiencias se forman una imagen del migrante (Rodríguez y Mena, 2008).

No obstante, ambos medios han estado involucrados en procesos administrativos por la divulgación de contenidos discriminatorios en sus espacios. Estos procesos fueron determinados por la entonces Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom).³ En febrero de 2015, el diario *El Universo* y su caricaturista Xavier Bonilla recibieron una sanción por la divulgación de una caricatura en el espacio “La Columna de Bonil” publicada el 5 de agosto de 2014 “en la que se satirizó al exasambleísta Agustín Delgado por su falta de habilidad para la lectura” (Fundamedios, 2015). La Supercom determinó que la publicación afectó al colectivo social afroecuatoriano al señalar de forma discriminatoria en razón de su condición socioeconómica.

También, en octubre de 2014 la Supercom sancionó al canal *Teleamazonas* por transmitir el 2 de enero de 2014 un capítulo de la serie “La pareja feliz”, en el cual se mostraba contenido discriminatorio por razón de sexo y orientación sexual, con frases displicentes (Fundamedios, 2014). Las determinaciones de la Supercom indicaban la exigencia de una disculpa pública por las acciones de cada medio que serían emitidas en el mismo espacio en el que se transmitieron los contenidos. Además, el ente regulador manifestó que las sanciones impuestas mantenían su base en el incumplimiento del artículo 62 de la Ley Orgánica de Comunicación que contempla:

Está prohibida la difusión a través de todo medio de comunicación social de contenidos discriminatorios que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. Se prohíbe también la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación que constituyan apología de la discriminación e incitación a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de mensaje discriminatorio [...] (Ley Orgánica de Comunicación, 2019, art. 62).

Para comprender la cercanía que estos medios tienen con sus audiencias hacemos referencia al listado del tráfico de visitas que ambos sitios web tienen: *Eluniverso.com*, con 7,2 millones de visitas al mes, mientras que la página

³ En junio de 2013 se creó la Supercom, con la finalidad de vigilar, intervenir, auditar y controlar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Con la reforma de la LOC en febrero de 2019, fue cerrada la Supercom y estas responsabilidades fueron asumidas por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.

de *Teleamazonas* responde a 1,7 millones de visitantes mensuales (Mentinno y Formación Gerencial Internacional, 2019),⁴ considerando la cercanía que existe en la tendencia de consumo en medios digitales que “se han convertido en una alternativa inmediata para informar a diversos públicos y llegar con nuevos contenidos a miles de usuarios” (Rivera, 2013, p. 112).

Dado lo anterior, este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, explica la metodología utilizada para esta investigación, para luego realizar un repaso conceptual con énfasis en los postulados de la teoría del establecimiento de la agenda y el encuadre informativo. En un tercer momento, se hará un repaso sobre la forma en la que los medios abordan el tema de la migración y las consecuencias cognitivas en el receptor de esas informaciones. De igual modo, se presentarán los resultados obtenidos de las noticias analizadas de estos dos medios ecuatorianos con base en el análisis de contenido de las notas difundidas durante el año 2019. Es valioso considerar el formato digital para la difusión de contenidos de estos medios; por tanto, por la naturaleza de la evolución e inmediatez de las noticias, al ser formatos cada vez más volátiles en la masificación del contenido informativo. Este artículo finaliza con un cuerpo de conclusiones.

1.1. Metodología

El presente artículo aborda 256 noticias difundidas en el sitio web *Teleamazonas.com*, perteneciente a la empresa privada Grupo Teleamazonas, con sede en Quito, y la página web *Eluniverso.com*, editado por el conglomerado privado Compañía Anónima El Universo, con sede Guayaquil. Ambos medios de comunicación están ubicados en las principales ciudades del país, las mismas que albergan un importante número de migrantes venezolanos, según lo registra la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2020). Estas 256 noticias están distribuidas en diferentes secciones informativas y redactadas en los géneros periodísticos como notas breves, noticias, entrevistas, informes o trabajos especiales. En este acercamiento se excluyeron los artículos de opinión o editoriales. Durante la búsqueda y selección de los dos medios analizados se ubicaron las secciones de ediciones digitales del año 2019 para identificar los contenidos noticiosos mediante términos claves relacionados con el objeto de estudio: “Venezuela”, “migración” y “venezolanos”.

La metodología que se aplica en esta investigación combina un doble enfoque. Por una parte, una aproximación cuantitativa mediante el análisis de contenido en dos medios de comunicación digitales como “técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Barelson, 1952, p. 147). Por otra parte, un desarrollo de orden cualitativo en el que se ubican entrevistas a profundidad que “orienta la integración del estudio de la subjetividad y el significado de la acción social en los

4 El listado publicado en julio de 2019 presenta información de SEM Rush Traffic, que evaluó el comportamiento de diez páginas web de los medios más influyentes en Ecuador, con contenido en sus formatos con y sin conexión. Recuperado de <https://blog.formaciongerencial.com/ranking-digital-medios-de-comunicacion-en-ecuador-2019/>

procesos sociales” (Vela, 2013, p. 65). Así, se recurren a dos entrevistas a profundidad: a María Clara Martín, representante en Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), y a José Iván Dávalos, jefe de misión en Ecuador de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Este trabajo de análisis de contenido pretende examinar desde cinco marcos noticiosos los diferentes encuadres que ambos medios han brindado a las informaciones difundidas con relación a la migración venezolana mediante: 1) el flujo irregular de migrantes con respecto a la llegada o salida de personas venezolanas; 2) regulación migratoria en la que se abordan las normativas expuestas por los Gobiernos sobre temas de movilidad humana; 3) actos de discriminación; 4) casos de muerte o delincuencia en la que vinculan a personas venezolanas de manera directa como actores de la noticia; y 5) políticas públicas de igualdad social que impulsen los Gobiernos en sociedades de acogida de la comunidad venezolana.

2. Reflexiones desde las teorías del establecimiento de la agenda y del encuadre informativo

McCombs y Shaw, en el año 1968, iniciaron los primeros estudios de la teoría del establecimiento de la agenda. Estos estudios intentaban explicar la manera en la que se jerarquizan las noticias en los medios y cómo influyen en la percepción del espectador frente a los hechos sociales. Esto tuvo como resultado una teoría que abrió paso en 1972 a importantes estudios e investigaciones que marcarían un precedente para entender la propia naturaleza de las noticias que se generan día a día: la teoría del establecimiento de la agenda (McCombs, 2006, p. 32).

La teoría del establecimiento de la agenda forma parte de los estudios en opinión pública. Según esta teoría, los temas que los medios de comunicación posicionan, como los más relevantes de la agenda mediática, son transferidos a los ciudadanos (Ramos y Chavero, 2016, p. 4). De esta manera, las audiencias ponen especial atención a determinados hechos que muestran los ecosistemas mediáticos, lo que permite la formación de la opinión que los ciudadanos tienen de un evento o hecho social. Esta teoría plantea que partir de las noticias que proponen los medios de comunicación de masas, entre los que se encuentran la televisión, radio, prensa —y en los últimos años el internet— construye lo que Lippman (1922) denominaría un “pseudoambiente o pseudoentorno”. Esta percepción de los repertorios de temas que presentan los medios en agenda también incluye las imágenes y perspectivas que los informativos muestran como noticia. La realidad construida por los periodistas no siempre responde a un ambiente real, pues se debe considerar que ese proceso de construcción, jerarquización y selección de las informaciones en los medios siempre deja por fuera a otras realidades que no son difundidas (Lippmann, 1922; McCombs, 2006; Casermeiro de Pereson, 2003).

En el momento en que los medios establecen los temas en la agenda informativa del día, prevalece la selección en función de la importancia que el medio le asigna a la noticia; por ejemplo, si tiene o no vigencia, si es o no influyente, si hay o no que prestarle atención. Esta acentuación al momento de elegir las noticias

que van a difundirse genera una “agenda de atributos” que brinda cierta orientación a los receptores para tomar una postura sobre el tema que presenta el medio (McCombs y Evatt, 1995). Sin embargo, también se hace énfasis en la percepción y generación de los asuntos sociales, al estar condicionada en buena parte por la contribución de la agenda informativa que reflejen el día a día. Así pues, cada vez que se consulta un periódico, se observa un noticiero o se lee una página web de noticias, el medio va a indicarnos los asuntos que debemos conocer y, por ende, opinar y comentar. Esto hace que “los medios de comunicación tengan el poder de definir, precisamente, la agenda que el lector o el espectador tendrá en presente” (Boni, 2008, p. 115).

De manera similar la teoría del encuadre informativo es una gran ventana que los medios establecen para determinar un tema y otorgarle su propio interés. Esto con la intención de “seleccionar algunos aspectos de una realidad y darles más relevancia en un texto comunicativo, de manera que se promueva una definición del problema” (Entman, 1993). Dicha teoría hace más sencilla la forma de entender el contenido de cada noticia; pues, recuerda y acerca a la audiencia a entender los mensajes desde una perspectiva específica “que muestran aspectos particulares sobre los hechos o eventos y terminan transformando la forma de pensar que tiene el público sobre un asunto” (Aruguete, 2011, p. 70).

Esta teoría nos permite entender cómo se construye una noticia y la forma en la que impactan estas noticias en la opinión pública. La información que reciben las audiencias de los medios de difusión es mostrada por medio de un marco que presenta una idea cerrada sobre el hecho (Casermeiro de Pereson, 2003). Se puede formar el pensamiento de las audiencias en el momento en que la producción de los mensajes desde los medios pone especial acento en el encuadre o marco de la información. Esto define un proceso en el cual se seleccionan algunos aspectos de la realidad, a los que les otorgará un mayor énfasis o importancia (Entman, 1993, p. 36).

La teoría parte de dos acciones básicas a modo comunicacional. Uno, seleccionar el tema y dos, la manera cómo enfatizar las expresiones e imágenes para darle la perspectiva o ángulo que busca el medio de comunicación, lo que también puede afectar a la audiencia para predeterminar o moldear la forma que se entiende la realidad que se muestra (Charron, 1998, p. 82). Es importante resaltar que la primera fuente de influencia, para brindar un marco a la noticia, está centrada en el periodista, no solo por tener el primer acercamiento con la noticia, sino también por su aporte esencial al construir de forma activa marcos para estructurar y dar sentido a la información que reciben. Esto se debe a que el encuadre informativo es moderado por variables, como la ideología, intereses, actitudes y normas profesionales preconcebidas por el medio o el periodista (Scheufele, 1999, p. 114).

Ambas teorías se desarrollan en los medios de comunicación para identificar los atributos que los ecosistemas mediáticos le otorgan a la lista de los temas noticiosos del día (McCombs, 1997) ayudándonos a pensar en las realidades que

construyen los medios mediante las noticias que se difunden en las plataformas informativas. Por un lado, la teoría del establecimiento de la agenda nos ayuda a entender la selección de temas con base en la importancia otorgada por los medios, mientras que la teoría del encuadre informativo explica la noticia como un enfoque en el que se resalta un marco de referencia que se presenta ante el receptor para situar y entender un hecho de la esfera social.

3. Migración en los medios de comunicación

Las historias de las diferentes migraciones internacionales que se cuentan mediante los medios de comunicación interconectan a los usuarios con las diferentes realidades de movilidad humana que vive el mundo. Día a día los medios son un instrumento significativo para la producción y distribución de productos comunicativos en diferentes formatos informativos sobre las condiciones migratorias (Oroza y Puente, 2017). A diario los medios de comunicación se enfrentan a grandes retos durante el ejercicio de su rol de formar e informar a la sociedad sobre los temas que difunden en sus agendas. Este hecho pone a los medios en una posición trascendental para la propagación de discursos prescriptivos o persuasivos en diferentes contextos (Van Dijk, 1999; Cea D'Ancona, 2005). Estos discursos se convierten en los temas de conversación de la ciudadanía, de allí la posibilidad de posicionar temas como la migración en la audiencia. De esta manera, es común que los temas relacionados con la migración denoten un tratamiento basado en términos tales como “invasión”, “inundación”, “amenaza” o “un problema grave” (Van Dijk, 2007; Igartua y Muñiz, 2004) para procurar un mayor impacto.

Tal como lo indica el Laboratorio de comunicación y derechos en Ecuador, iniciativa académica desarrollada en Ecuador en el año 2014 para medir la vulneración de derechos ciudadanos en los contenidos emitidos por distintos medios de comunicación (Chavero y Oller, 2015), estos discursos de odio⁵ tienen como indicador la forma de asociar el origen étnico o nacionalidad con características negativas. Esto es expresado de forma discriminatoria e incita a la xenofobia, que en su sentido etimológico significa miedo a los extranjeros y denota un comportamiento desde el miedo, temor u odio a otros grupos humanos que son identificados como extraños (De La Garza, 2011).

Es por ello que las noticias con contenidos relacionados de forma directa con migrantes, de una nacionalidad en específico, pueden generar una dimensión desproporcionada que alientan a la construcción de prejuicios y estereotipos sociales negativos del “otro”. Este factor se presenta como mínimo común denominador en las informaciones que la prensa difunde. Esta idea converge con el planteamiento de Seiter (1986), quien destaca que los medios de comunicación

5 El Índice de Vulneración de Derechos en los Medios conceptualiza los discursos de odio como un “Relato fundamentado en la ofensa; degradación; intimidación; ataque; desacreditación; incitación a la violencia o acción perjudicial contra una persona o colectivo con base en su grupo étnico; creencia religiosa; género; origen; nacionalidad; orientación sexual e identidad de género; discapacidad o condición socioeconómica”. Recuperado de http://www.cpcs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1402502163IVDM_2014.pdf

son parte fundamental en la construcción de narrativas que con frecuencia generalizan y enmarcan las acciones de un grupo étnico en particular.

3.1. Los medios de comunicación ecuatorianos frente a la migración venezolana

Los medios de comunicación, que han puesto su mirada sobre el éxodo venezolano, en su mayoría, suelen mostrar la problemática o dificultades que representan los grupos extranjeros dentro de las sociedades de acogida. Aun así, se hace a un lado la realidad y complejidad que resulta para un migrante establecerse en otros lugares; es así como los medios suelen hacer poca referencia sobre la necesidad de políticas públicas frente a fenómenos migratorios en los países latinoamericanos. Los periodistas poco resaltan en las noticias difundidas la necesidad de trabajos de investigación sobre facilidad de tránsito o derechos humanos que aseguren la calidad de vida del migrante en movilidad humana. Sobre esto José Iván Dávalos considera:

Los medios de comunicación son nuestros grandes aliados; pero, pueden resultar también elementos que desinforman o que pueden no solo desinformar, también mal informar. En ese sentido, nuestra tarea es establecer contactos con ellos para que nos ayuden a sensibilizar sobre la situación de movilidad humana porque son los encargados de abogar para que haya un trato justo y un trato digno en favor de estas poblaciones (José Iván Dávalos, entrevista personal, 23/4/2020).

La diáspora venezolana ha despertado distintos brotes de discriminación. Estas interseccionalidades, entre distintos marcadores, generan una diversidad de situaciones de vulneración de los derechos de las personas. Sobre esto, María Clara Martín, representante en Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), opina:

[...] Evidentemente, los medios tienen la tarea de difundir nuevos mensajes. Por ejemplo, hacer conocer por qué la gente salió de su país. Hacer que se pongan un poco en los zapatos del otro. Pero, también mostrar una imagen del refugiado y migrante que es diferente porque en el país tenemos médicos, empresarios, radiólogos, técnicos de laboratorio. Gente que está apoyando a la sociedad y eso no se difunde muy bien [...]. (María Clara Martín, entrevista personal, 22/4/2020).

4. La nacionalidad como elemento en la noticia

Las noticias que abordan temas de migración tienen un principal atractivo mediático debido a la interacción que generan en las audiencias. La movilización de personas entre sociedades siempre estará presente, no es un hecho nuevo; además, no todos los casos tienen un mismo motivo (De La Garza, 2011). El carácter vinculante de una persona en movilidad humana varía, puede ser por oportunidades de empleo, conflictos armados, problemas económicos, desastres naturales, restricciones políticas o solo por la necesidad de cambiar la dinámica de vida y conocer nuevos espacios (OIM, 2012).

Los editores o periodistas que difunden la noticia descuidan la premisa sobre los contenidos informativos, otorgando un mayor peso a la nacionalidad que al hecho. Durante el análisis de las unidades de información con el contenido del sustantivo “venezolanos”, en esta investigación, se leyeron titulares como: “Lanzan piedras a venezolanos en Ibarra tras caso de femicidio” (*Eluniverso.com*, 20/1/2019); “Cambista de la tercera edad fue asaltada por venezolanos” (*Teleamazonas.com*, 2/5/2019); “Con machetazos y disparos asesinan a dos ciudadanos venezolanos en Chilla, El Oro” (*Eluniverso.com*, 9/8/2019). Estos titulares evidencian que un factor decisivo para actuar de forma delictiva es la nacionalidad. Este elemento se muestra como uso recurrente en los discursos informativos con relación a la migración venezolana que robustece la idea de una estrecha relación entre migrante y delincuencia. Con respecto esto, María Clara Martín considera:

La noticia de enero de 2019, cuando hubo el homicidio en Ibarra de una ecuatoriana por un venezolano, hizo mucho ruido [...] Justamente este caso llamó la atención porque se divulgó la información de la nacionalidad. Entonces, creo que hay que equilibrar las cosas y trabajar mucho más con los medios de información. Muchas veces los medios tienen su tendencia y es difícil, pero, por lo menos lo que se pide es que reporten con base de hechos y no de ideologías o intenciones diferentes (María Clara Martín, entrevista personal, 22/4/2020).

Muchas veces es el modo de construcción de las noticias desde el cual se desprende los prejuicios o estereotipos sociales del periodista o del medio. Esta práctica tiene repercusiones en los juicios y las apreciaciones que la opinión pública tiene y expresa sobre un particular acontecimiento y, de algún modo, condiciona la acción de los ciudadanos en su vida cotidiana (Cerbino, 2005, p. 14). Ponerles nacionalidad o un estatus migratorio como “extranjero” a los actores vinculados de forma directa con delitos puede tener una fuerza de comunicación feroz. El desafío que enfrenta el periodismo frente a los procesos globales de migración es ejercitar de manera responsable el papel de la información ciudadana en medios de comunicación al tener de cerca el poder de informar o desinformar. Aun así, la ciudadanía es responsable de elegir las fuentes de información para poder cuestionar las narrativas y discursos que les permitan tomar decisiones y conducir sus vidas (Rojas y Vicuña, 2019). Al respecto, María Clara Martín resalta:

El exrelator sobre libertad de expresión ONU, Frank La Rue, hablaba de periodismo responsable, desgraciadamente no lo vemos mucho. Yo trabajo con bastantes medios y tengo la suerte de que muchas veces los medios de comunicación sí reportan bien las noticias; pero, hay una gran cantidad de medios que no. Una cosa muy simple, por ejemplo, cuando se comete un crimen. Cuando es un ecuatoriano, se dice: “El crimen cometido por Juan Pérez”, sin más. Pero, cuando es un extranjero se destaca la nacionalidad. ¿Por qué? El crimen no tiene nacionalidad [...] (María Clara Martín, entrevista personal, 22/4/2020).

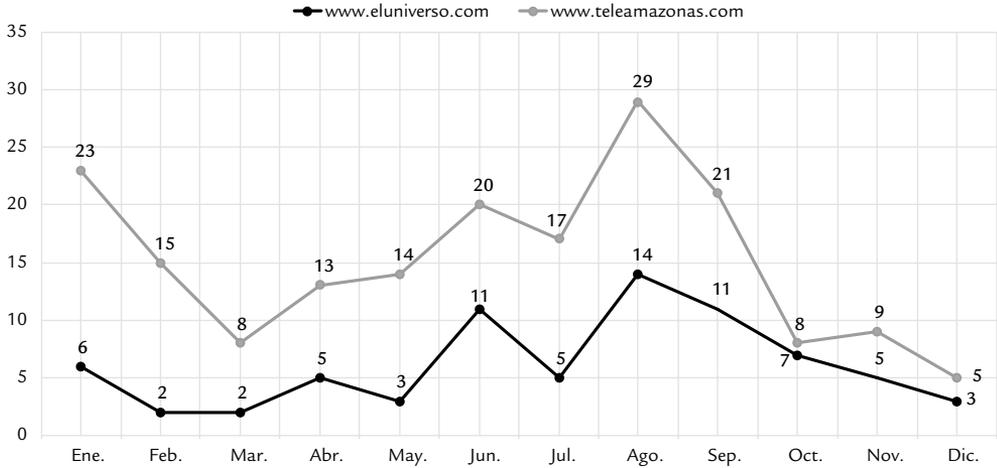
Por ello, es común que al momento de difundir contenidos relacionados con migración se genere en el receptor cierto pensamiento de rechazo o lo que sería más peligroso, un sentimiento de xenofobia (Igartua, Otero, Muñiz, Cheng y Gómez, 2007, p. 198). Además, en la recolección de datos de esta investigación, advertimos que los medios construyen a modo de “advertencia” los titulares sobre la llegada de más migrantes venezolanos a Ecuador: “Más de 4.000 venezolanos copan control en frontera norte de Ecuador” (*Eluniverso.com*, 11/6/2019). Esto genera una expectativa de “invasión”, cuando en realidad muchas de estas cifras solo se basan en proyecciones a mediano plazo. Esto es denominado por Van Dijk (2007) como un “juego de cifras”, una estrategia para poner énfasis en las cantidades de personas extranjeras que han llegado o están por llegar.

5. Los encuadres informativos de la migración venezolana

Durante el 2019, los meses en los que se produjo mayor cobertura informativa sobre la migración venezolana corresponden a enero, junio, agosto y septiembre (ver gráfico 1). En el análisis de contenido y contraste de la información, estos meses coinciden con temas, anuncios o eventos que pusieron a la comunidad venezolana en Ecuador en el centro de las noticias. Por ejemplo, en el mes de enero de 2019; “Tras crimen de mujer en Ibarra, Gobierno ecuatoriano dicta 4 tipos de control a venezolanos” (*Eluniverso.com*, 22/1/2019), un caso que trajo consigo una alta cobertura informativa en la que se destacaba el origen del homicida; en junio, “Ecuador analiza la imposición de visa humanitaria a venezolanos” (*Teleamazonas.com*, 28/6/2019); en el mes de agosto, “En vigencia, pedido de visa humanitaria para venezolanos que quieren entrar a Ecuador” (*Eluniverso.com*, 26/8/2019); en septiembre, “Venezolanos permanecen en Rumichaca a la espera de una definición del gobierno” (*Teleamazonas.com*, 13/9/2019).

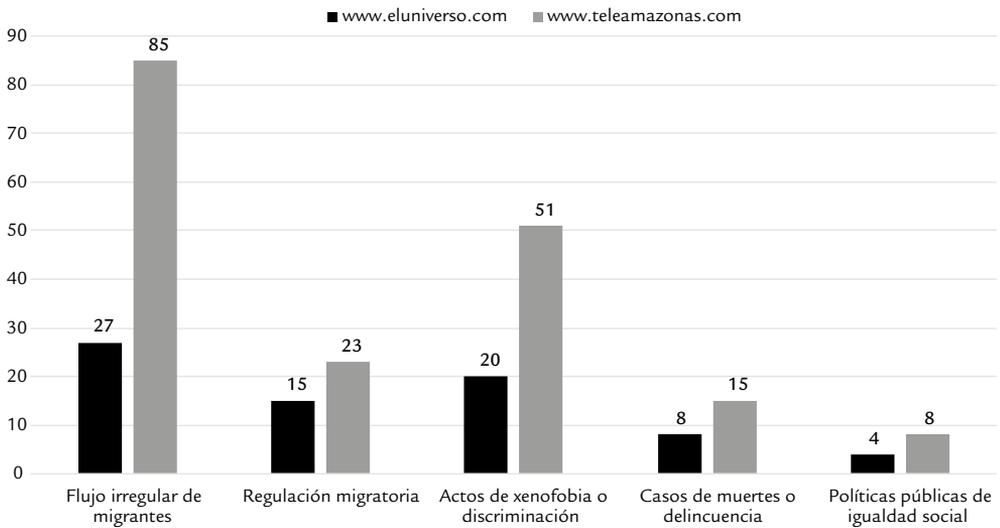
Al trazar una idea de la forma en la que impactan los medios de comunicación sobre las opiniones de los otros, resulta importante diferenciar entre la atención que se le brinda al tema y la manera en la que los medios lo encuadran; esto influye en la evaluación que hará el público (McCombs, 2006, p. 236). A continuación, también se muestran los diferentes encuadres informativos utilizados con relación a la migración venezolana, en los que se evaluaron cinco marcos, como el flujo irregular de migrantes, regulación migratoria con normativas expuestas por los gobiernos, los censos o las solicitudes de visados, actos de discriminación, casos de muerte o delincuencia que vinculan a personas venezolanas de manera directa como actores y un último encuadre relacionado con las políticas públicas de igualdad social que impulsan los Gobiernos en beneficio de la comunidad venezolana.

Gráfico 1
 Número de noticias publicadas por mes sobre la migración venezolana en medios de comunicación ecuatorianos durante el 2019



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2
 Número de notas según los encuadres informativos de la migración venezolana en medios de comunicación ecuatorianos durante el 2019



Fuente: elaboración propia.

La revisión de estos encuadres en las noticias orienta a explorar los datos obtenidos del portal de noticias *Teleamazonas.com*, en el que se evidencia una mayor difusión (85 noticias) con relación al flujo migratorio. Seguido de 51 noticias, en las que vinculaban a venezolanos como víctimas de actos de discriminación. Un hallazgo importante es que las mismas noticias son publicadas en diferentes días y sin mayor variación en su titular. Por ejemplo: “Los venezolanos que abandonaron su país por la crisis superan los 4 millones” (*Teleamazonas.com*, 7/6/2019) y con una diferencia de cuatro días de nuevo en la agenda del mismo medio se difunde el titular “Cuatro millones de venezolanos salieron de su país” (*Teleamazonas.com*, 11/6/2019).

Esto, por defecto, aumenta de forma considerable las veces que el medio reporta el mismo contenido con relación a los migrantes venezolanos, lo que magnifica el proceso migratorio enfocado en una realidad difundida en repetidas ocasiones. Este proceso colectivo de enmarcar hace que los receptores, al no estar conscientes de que reciben la misma noticia en repetidas ocasiones, tengan una percepción mayor de las realidades migratorias en el país (McAdam, McCarthy y Zald, 1999, p. 40).

Durante la codificación de las unidades de análisis recogidas, se evidenció el uso del término “ilegal” que, de hecho, denota una ilegalidad o un crimen del “otro”. Algunos titulares describen las acciones de los migrantes para ingresar al Ecuador: “Pasos fronterizos son usados para el paso ilegal de venezolanos” (*Teleamazonas.com*, 25/11/2019), esta noticia contiene un reportaje en formato de vídeo en el que además el periodista narra que “Los migrantes venezolanos seguirán ingresando conscientes de su ilegalidad”. Sobre esto, urge prescindir del término “ilegal” y sus derivados, lo cual resulta despectivo porque connota y potencia la percepción del otro como un delincuente (Cea D'Ancona, 2005). En sustitución de este término, algunas organizaciones no gubernamentales enfocadas al trabajo de movilidad humana en países de la región han sugerido emplear el término “migración irregular”.⁶

En muchos de los casos, las agendas informativas orientan a los Gobiernos a tomar medidas o focalizar su atención en los problemas que muestra la agenda por intermedio de la opinión pública, pues ese modelo permite formular proposiciones de alcance más general sobre la función que cumplen los Gobiernos y sus efectos (Charron, 1998, p. 72). Sobre esta atención que otorgan los Gobiernos a las agendas mediáticas, en Ecuador, un día después de difundirse la noticia con el titular “Manifestantes obligaron a desalojar a migrantes venezolanos en Ibarra tras caso de femicidio” (*Eluniverso.com*. 21/1/2019), el Gobierno endureció las medidas de ingreso al país de personas venezolanas tal como lo informa el titular publicado por *Teleamazonas*: “Ecuador pedirá pasado judicial apostillado a los ciudadanos venezolanos” (*Teleamazonas.com*, 21/1/2019). Las noticias posteriores

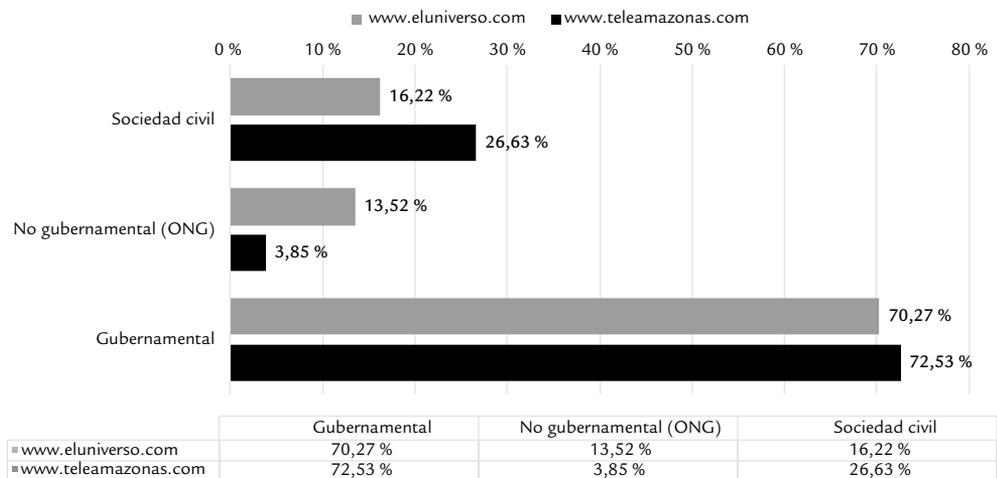
6 La Red Acoge, con sede en España fundada en 1992, difundió el Manual de Buenas Prácticas contra el Inmigracionalismo, que busca orientar el tratamiento periodístico en temas de migración. Recuperado de https://www.redacoge.org/mm/file/Manual%20Buenas%20Practicas_Inmigracionalismo.pdf

relataron que decenas de migrantes estaban en pasos fronterizos ecuatorianos sin la posibilidad de acceder por la falta del requisito, lo que además implicaba un sinnúmero de problemas en procesos de movilidad humana.

Es importante considerar el rol del actor que impulsa la generación de la noticia, porque crea la necesidad de informar y en un principio genera un marco noticioso al momento de ofrecer sus declaraciones a la prensa. Esa figura meta-comunicativa en muchos de los casos pone énfasis en la nacionalidad y origen. A modo de entender, se ha diferenciado tres actores (ver gráfico 3) que son las fuentes utilizadas por los periodistas o redactores para generar la noticia, tales como sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y gubernamentales. Los números en ambos medios dejan ver la forma en la que la noticia es construida desde las declaraciones o vocerías de actores gubernamentales: un 70,27 % en el caso de *El Universo* y un 72,53 % para *Teleamazonas*. Estas fuentes, que reflejan la voz y posición de las autoridades gubernamentales (Van Dijk, 2007), crean una imagen particular de las comunidades migrantes presentes en el país.

Gráfico 3

Tipo de actores que generan noticias en medios digitales de Ecuador durante el 2019



Fuente: elaboración propia.

6. Conclusiones

El encuadre informativo utilizado por los medios de comunicación hace que esos enfoques que fijan a las agendas se vuelvan muy destacados y, por ende, conlleva a prácticas sociales determinadas. De acuerdo con la normativa ecuatoriana, los medios en Ecuador están en la responsabilidad de no fomentar estereotipos ni prejuicios con contenido discriminatorio que menoscaben el ejercicio de

los derechos humanos. Aun así, los medios orientan sus titulares hacia la idea del “venezolano”, lo “ilegal” y la “multitud”, lo cual profundiza la crisis migratoria de estas personas. Adicional a ello, se puede diferenciar la manera de difundir estos temas mediante los encuadres noticiosos direccionados por los efectos del encuadre informativo de los editores, dueños de medios o salas de prensa. Resulta común la forma en la que los medios crean un vínculo de multitud, de violencia o delincuencia al rol del migrante durante el desarrollo de las coberturas informativas.

Es necesario fomentar una cultura de trato igualitario y de no discriminación de parte de los medios de comunicación, lo cual constituye el principal desafío de las políticas públicas y del Estado. Se hace imprescindible profundizar en políticas públicas consistentes para que los Gobiernos locales fortalezcan las medidas y mecanismos institucionales para proteger los derechos básicos en la construcción de ciudades más inclusivas, tolerantes y sostenibles (Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, 2016).⁷

Por otro lado, urge el interés de que el periodismo evidencie y oriente a las audiencias sobre todas las contribuciones de los migrantes en ciudades de acogida. En general, toda la información sobre procesos de migración que salte de los medios debe ser pensada en función de la realidad del migrante y con la importancia de un enfoque de derechos humanos. Este principio resulta clave para propiciar un cambio cultural que conduzca a que los medios de comunicación no discriminen ni acentúen sobre la condición migratoria y de nacionalidad valoraciones negativas o peyorativas. Son estas apreciaciones las que influyen en el diálogo y la interacción social entre propios y foráneos. Esa relación entre la cultura de acogida y la cultura migrante viene condicionada en buena parte por el concepto que se tiene del otro como externo.

Las reflexiones acá presentadas, aunque ofrecen un acercamiento no definitivo, sirven para vislumbrar las consecuencias que generan los encuadres noticiosos discriminatorios, que van en contra de una sociedad democrática, garante de la igualdad y la justicia comunicativa. Si se analiza la forma en la que los medios de comunicación inciden en las audiencias, mediante una serie de mensajes noticiosos sobre delitos y acciones ilegales por personas provenientes de determinado país, tendríamos por resultado el rechazo social. Por tanto, los medios ayudan a construir el rechazo que se tiene hacia lo foráneo al presentar al “extranjero” y lo “venezolano” como dimensiones desconocidas de la identidad nacional.

7. Referencias bibliográficas

Acosta, R. (2013). Producción y circulación de la noticia: el newsmaking. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*. n.º. 123. Quito.

⁷ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) promovió en 2004 la creación de la Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, que en la actualidad la conforman 69 ciudades, incluidas Quito y Caracas. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248271_spa

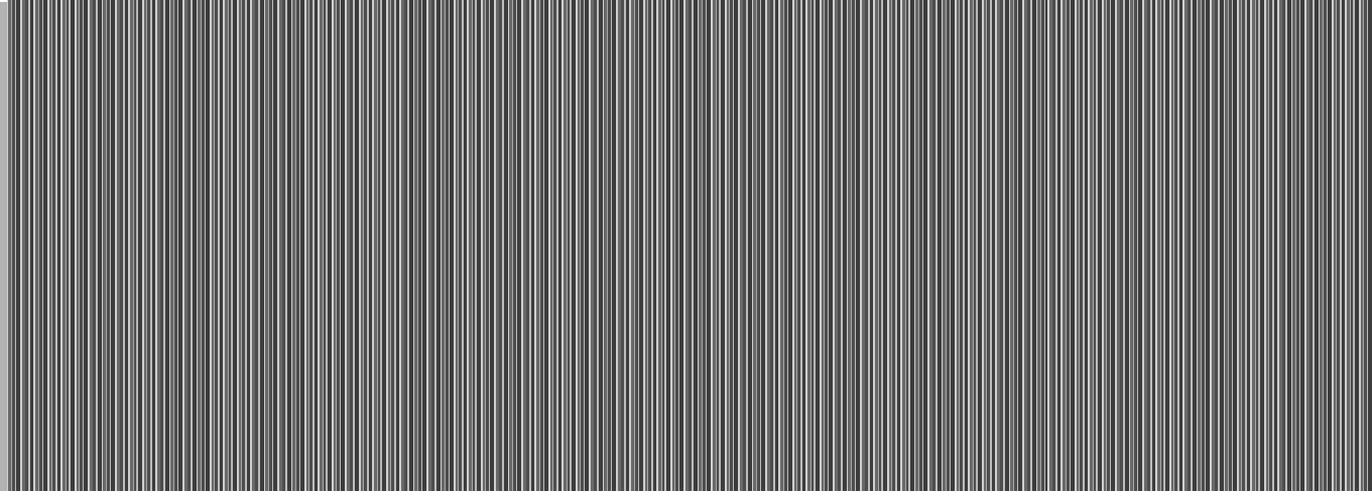
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019). La Agencia de la ONU para los Refugiados. Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. Recuperado de www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html.
- Aruguete, N. (2015). La hipótesis de la agenda setting en el nuevo entorno mediático. Universidad de la República (Udelar). Montevideo.
- _____. (2011). Framing. La perspectiva de las noticias. *La Trama de la Comunicación*, vol. 15, pp. 67-80. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3239/323927065004.pdf>
- BBVA Research (2019). Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos. Lima. Recuperado de <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>
- Berelson, B. (1952). Content analysis in communication research. Recuperado de <https://psycnet.apa.org/record/1953-07730-000>
- Boni, F. (2008). *Teorías de los medios de comunicación*. Barcelona: INO Reproducciones
- Casermeiro de Pereson, A. (2003). Los medios en las elecciones: la Agenda Setting en la ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/7908>
- Cea D'Ancona, Á. (2005). La exteriorización de la xenofobia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 112(1), pp. 197-230.
- Cerbino, M. (2005). *La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Charron, J. (1998). *Los medios y las fuentes. Los límites del modelo de agenda setting en Gauthier, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Chavero Ramírez, P. y Oller, M. (2015). La construcción de un índice de medición de contenidos discriminatorios. Una propuesta metodológica desde Ecuador. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 1(1), pp. 23-40.
- Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (2016). Documento de programa con las perspectivas regionales. Montevideo. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248271_spa
- Collier, P. (2013). *Éxodo: inmigrantes, emigrantes y países*. Madrid: Turner Noema.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial Suplemento 449 del 20 de octubre de 2008. Quito.
- De La Garza, C. (2011). Xenofobia. *Revista Laboreal*, vol. 7 (n.º 2). Recuperado de <https://journals.openedition.org/laboreal/7916>
- Domke, D., McCoy, K., y Torres, M. (1999). News media, racial perceptions and political cognition. *Communication Research*, 26, pp. 570-607.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43, n.º. 4. Illinois: Northwestern University.

- Fundamedios (2015). Nuevo proceso contra Bonil, ahora por contenido discriminatorio. Recuperado de <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/nuevo-proceso-contra-bonil-ahora-por-contenido-discriminatorio/>
- ____ (2014). Estación de TV deberá disculparse por contenido discriminatorio de una comedia. Recuperado de <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/estacion-de-tv-debera-disculparse-por-contenido-discriminatorio-de-una-comedia/>
- Igartua, J. J., y Muñiz, C. (2004). Encuadres noticiosos e inmigración: un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas. Recuperado de <https://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/5311>
- Igartua, J. J., Otero, J. A., Muñiz, C., Cheng, L., y Gómez, J. (2007). Efectos cognitivos y afectivos de los encuadres noticiosos de la inmigración. *Medios de comunicación, Inmigración y Sociedad*, pp. 197-232.
- Laboratorio de comunicación y derechos de Ecuador (2014). Índice de Vulneración de Derechos en los Medios. Recuperado de http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1402502163IVDM_2014.pdf
- Legler, T., Serbin, A. y Garelli-Ríos, O. (2018). Introducción. *La naturaleza compleja y multidimensional de la crisis venezolana*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/005-introduccion.pdf>
- Ley Orgánica de Comunicación (2019). Registro Oficial Suplemento 432 del 20 de febrero de 2019. Quito.
- Lippmann, W. (1992). *Public Opinion*. Nueva York: Macmillan Education.
- McAdam, D., McCarthy, J., y Zald, M. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- ____ (1997). Building Consensus: The News Media's Agenda-Setting Roles. *Political Communication*, 14: pp. 433-443
- McCombs, M., y Evatt, D. (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting. *Comunicación y sociedad*, vol VIII, n.º 1, pp. 7-32.
- McCombs, M., y Shaw, D. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*. pp. 176-187. Oxford: Oxford University Press.
- Mentino y Formación Gerencial Internacional (2019). Ranking digital: Medios de comunicación en Ecuador 2019. Recuperado de <https://blog.formaciongerencial.com/ranking-digital-medios-de-comunicacion-en-ecuador-2019/>
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social [OVCS] (2019). Informe anual de conflictividad social en Venezuela. Recuperado de <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2020/01/INFORMEANUAL-OVCS2019-1.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2012). Diálogo internacional sobre migración: cambio climático, degradación ambiental y migración. Ginebra. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/rb18_spweb.pdf

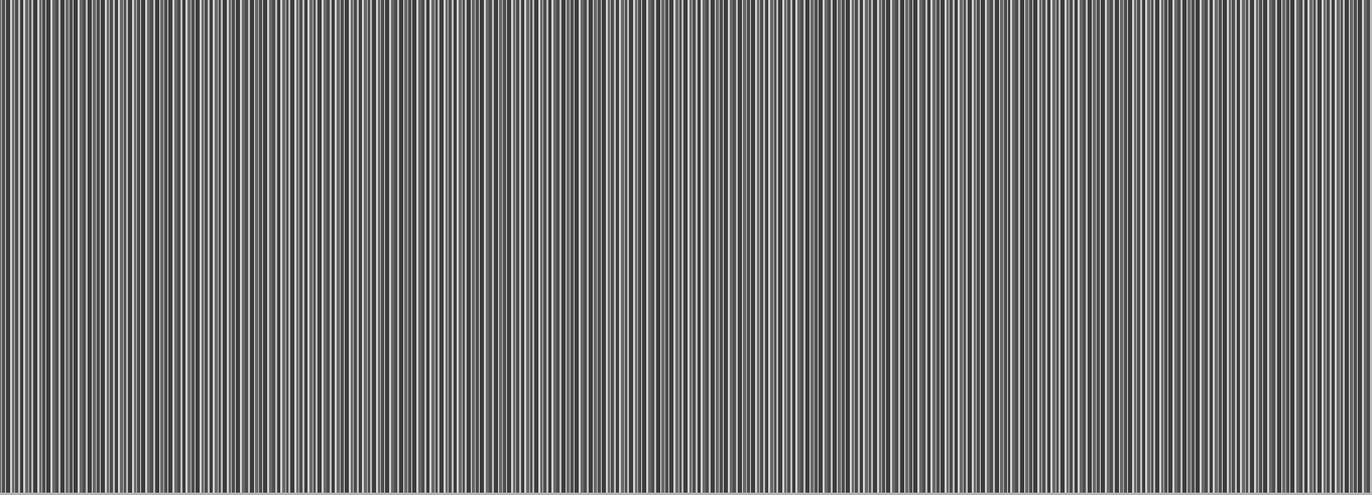
- Oroza, R., y Puente, Y. (2017). Migración y comunicación: su relación en el actual mundo globalizado. *Revista Novedades en Población*. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782017000100002&lng=es&tlng=es
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2020). The Regional Refugee and Migrant Response Plan for 2020. Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/download/73277>.
- Ramos, I., y Chavero, P. (2016). La influencia de los actores políticos en la agenda mediática: El caso de Ecuador. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 3 (11), pp. 1-17. Recuperado de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/36>
- Rivera, J. (2013). Medios digitales en Ecuador, cuántos son y qué hacen. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*. Recuperado de <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/79/91>
- Rodríguez, R., y Mena, N. (2008). Opinión pública y frames: La crisis de los cayucos. Recuperado de http://www.ull.es/publicaciones/latina/08/28_46_Vicalvaro/Raquel_Rodriguez_y_Noemi_Mena.html
- Rojas, N., y Vicuña, J. (2019). Migración en Chile: evidencia y mitos de una nueva realidad. Santiago: LOM Ediciones.
- Scheufele, D. A. (1999) Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, Winter 1999. Vol. 49, pp. 103-122. Asociación Internacional de Comunicación, Estados Unidos.
- Seiter, E. (1986). Stereotypes and the media: a re-evaluation. *Journal of Communication*, 36(4), pp. 14-26.
- Van Dijk, T. (2007). Discurso racista. *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. Universidad de Salamanca, pp. 9-18.
- _____. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos* (Barcelona), 186, pp. 23-36. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20E11isis%20cr%20EDtico%20del%20discurso.pdf>
- _____. (1993). El racismo de la élite. *Archipiélago*, 14, pp. 106-111. Recuperado de <http://www.discursos.org/Art/El%20racismo%20de%20la%20E9lite.pdf>
- Vargas, C. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries). Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/009-Vargas.pdf>
- Vela, F. (2013). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f8cd1?turn_away=true

Entrevistas realizadas

- Entrevista a José Iván Dávalos, jefe de misión en Ecuador de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entrevistador: Luis Eduardo Ynciarde, 23/4/2020, Quito, Ecuador.
- Entrevista a María Clara Martín, representante en Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). Entrevistador: Luis Eduardo Ynciarde, 22/4/2020, Quito, Ecuador.



Entrevistas

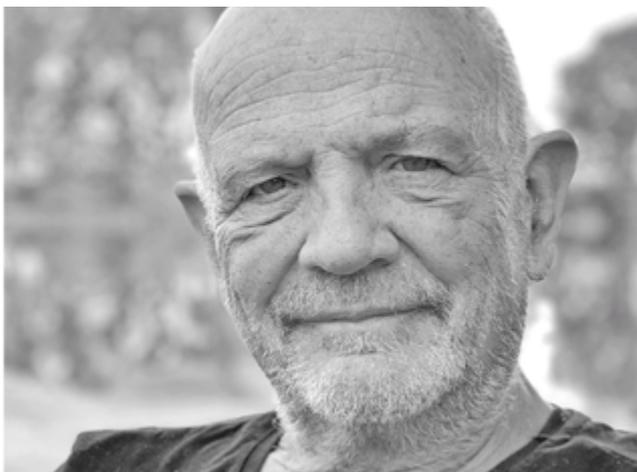


Los grandes retos para la democracia ecuatoriana en la era poscovid-19

The great challenges for Ecuadorian democracy in the post-COVID19 era

Entrevista a Manuel Alcántara Sáez
Catedrático de la Universidad de Salamanca, España
Correo electrónico: malcanta@usal.es

Por Ana Marcela Paredes
Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
Correo electrónico: ana.paredes@iaen.edu.ec



Fotografía: Wikipedia (2020).

Manuel Alcántara Sáez

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (1976) y doctor en Ciencias Políticas (1984) por la Universidad Complutense de Madrid, en la que fue profesor entre 1980 y 1993. Ha dictado cursos en distintas universidades españolas, así como en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid; y en universidades extranjeras, entre las que destacan Georgetown University, Tulane University, Universidad Internacional de Kobe (Japón), Instituto de Altos Estudios de América Latina de Paría, Flacso-México, Flacso-Ecuador, Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín) y el Instituto de Ciencia Política de Lille (Francia).

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 12, vol. 1, enero-junio de 2021, pp. 117-121.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.214



Sus principales líneas de investigación giran en torno al estudio de las élites parlamentarias, los partidos políticos y los poderes legislativos, así como las elecciones en América Latina. Ha desarrollado estancias prolongadas de investigación en la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill) y en la Universidad de Notre Dame. Sus libros de autoría única son: *Gobernabilidad, crisis y cambio* (México, 2004); *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos* (Barcelona, 2004); *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid, 2003) y *El oficio de político* (Madrid, 2020). Ha sido editor y coeditor de más de cuarenta libros. En el último de ellos se abordan los procesos electorales de la región (*América Latina vota: 2017-2019*. Madrid, 2020).

En la siguiente entrevista el profesor Alcántara reflexiona acerca de los retos para la democracia en el contexto iberoamericano. Se exponen ideas de actualidad con relación a los consensos mínimos necesarios para la era poscovid-19 en países como Ecuador, que en pocos meses contará con una nueva presidencia y parlamento. Desde un sentido crítico aborda los grandes desafíos que enfrenta la sociedad ecuatoriana, tales como la fatiga de la democracia, el uso de las tecnologías para nuevas formas de participación y la proliferación de organizaciones políticas que sitúan a Ecuador como el país con más organizaciones de este tipo en la región. La fatiga de la democracia a la que se refiere en varias de sus publicaciones es el resultado de una serie de cambios de las sociedades modernas, en los que el rápido desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación desempeñan un papel notable, lo que da como resultado la polarización, tensiones y demandas entre actores sociales y políticos.

¿Qué papel deberían jugar las organizaciones políticas respecto al desarrollo de una cultura ciudadana mejor informada para fortalecer una democracia participativa?

Las organizaciones políticas deberían “predicar con el ejemplo”, es decir, deberían tener un comportamiento impecable.

La respuesta más simple para esta pregunta compleja es que las organizaciones políticas deberían “predicar con el ejemplo”, es decir, deberían tener un comportamiento impecable por el que no hubiera cabida en su seno, en primer lugar, a ningún atisbo de corrupción y, después, que fueran capaces de desarrollar en su forma de actuación su propia cultura basada en valores propios que se

identifiquen con un ideario y un programa muy claro, debatido profundamente y asumido por todos sus integrantes. Dicho esto, a veces es insuficiente, porque las organizaciones políticas se mueven en una sociedad en la que están presentes otros elementos que son catalizadores de su actuación. Me refiero, por ejemplo, a la mayor o menor desigualdad existente, así como a los índices de exclusión social que se den. Cada vez es más relevante el impacto de las nuevas tecnologías que se han venido desarrollando en el último cuarto de siglo en el ámbito de la

información y de la comunicación. En manos de la gente, de forma masiva, han cambiado su forma de actuar y han hecho a veces que la intermediación política tenga poco sentido. Curiosamente, estas tecnologías podrían dinamizar mucho la democracia participativa, pero hay mucho temor de quienes tienen las llaves del control de la política a la hora de regularizar su uso.

Desde su visión, ¿cuáles son los principales retos que enfrentará el nuevo Gobierno ecuatoriano para fortalecer su democracia? ¿Cuál debería ser su agenda y mecanismo de negociación política e institucional?

Algo he avanzado en el punto anterior. No son retos solo del Gobierno ecuatoriano, creo que son retos de prácticamente cualquier Gobierno mundial. El primer y fundamental reto es conseguir que las sociedades sean menos desiguales y más inclusivas. Si un país cuenta con la mitad de su población laboral inserta en la economía informal, las posibilidades de alcanzar una democracia mínimamente funcional son muy limitadas. Creo que el reto más importante es el de canalizar la participación en sus muy diferentes aspectos por medio de las nuevas tecnologías a las que he hecho ya alusión. Aproximándonos a alcanzar el primer cuarto del siglo XXI no es de recibo que no se hayan legislado mecanismos digitales de consultas ciudadanas que aseguren la privacidad de las personas que quieran intervenir y las condiciones de su validación (número/porcentajes de intervinientes, tipo de cuestiones a plantear, posibilidad de abrir foros de debate, etc.); tampoco es comprensible que no se hayan abiertos canales para la elección de autoridades por esa vía. En la era del bitc in no se puede entender que las metodologías sofisticadas que aseguran la plena confianza en los procesos no se hayan empezado a aplicar a la política.

El primer y fundamental reto es conseguir que las sociedades sean menos desiguales y más inclusivas.

 Cu l es el rol de los actores políticos y sociales en los procesos de democratización y construcción de identidades políticas (grupos LGBTI, ambientalistas, indígenas, movimiento de mujeres, otros)?

El tema de la identidad es uno de los que ha sufrido cambios más relevantes en los últimos años en dos direcciones: las identidades son inestables y múltiples. Los efectos de la lógica de la sociedad de consumo y de los patrones culturales del neoliberalismo, que subrayaron el papel de la competencia, unidos con la espectacular digitalización registrada, han puesto el mundo patas arriba. Pensemos en esto último: estas tecnologías gozan de siete características que configuran su frescura y su trascendencia. En primer lugar, son universales. En segundo término, son inmediatas, es decir, permiten la conectividad instantánea, en tiempo real. En tercer lugar, son portables y facilitan que la referida conectividad sea permanente y los usuarios se conectan desde no importa dónde se est  en virtud del acceso

prácticamente irrestricto. En cuarto lugar, son reflexivas y posibilitan la respuesta y la interconexión. En quinto término, facilitan la hiperconectividad, por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios y son multifuncionales, posibilitándose al mismo tiempo el uso de la voz, el empleo de cámara de fotos, relojes, agenda personal, quioscos de prensa e instrumentos de pago en las cada vez más habituales operaciones de comercio electrónico. En sexto lugar, permiten agregar y almacenar técnicamente a multitud (millones) de preferencias. Finalmente, su propagación ha sido vertiginosa, pues el escenario recién descrito se ha alzado en un cuarto de siglo. En ese escenario los actores políticos y sociales tienen un papel muy limitado. Pienso que su capacidad radica en acompañar estos procesos, aunque también pueden hacer uso de ellos para su evolución.

¿Cuáles deberían ser las más urgentes reformas y reglas electorales que aporten el diseño institucional y la democracia en su conjunto?

Solo en Estados Unidos o en China el poder político se puede permitir decidir cuáles son las empresas socias del emporio gubernamental y definir las condiciones de colaboración.

Creo que hay que usar mecanismos de cadena de bloques para hacer plausibles procesos electorales virtuales y ampliar las formas de consulta ciudadana. El viejo acicate del control social que ejerce una parte de la ciudadanía, imbuida por el miedo, y una exacerbación de la autorresponsabilidad frente al resto más relajado, desempeña una función primordial de sanción-complemento del ejercicio del poder. Paralelamente, gracias a las nuevas tecnologías, la soberanía es sobre todo “transparencia digital y gestión de macrodatos” de

acuerdo con lo que escribió hace muy poco Paul B. Preciado, instancias sobre las que los Estados tienen unas capacidades muy limitadas. Byung Chul Han, filósofo surcoreano, sostiene que es soberano quien tiene los datos. Según esa apreciación solo en Estados Unidos o en China el poder político se puede permitir decidir cuáles son las empresas socias del emporio gubernamental y definir las condiciones de colaboración; el resto de los países son observadores silentes de lo que, posiblemente, será una nueva guerra fría entre las dos potencias.

¿De qué manera podría transformar la forma de hacer política el uso de redes sociales y tecnología en general?

En la generación de Facebook existe una creciente preocupación por el aprecio al ego y al narcisismo, los cuales se extienden en la sociedad. Paralelamente, el diálogo en su expresión clásica, entendido como deliberación, aparece como una anti-gualla, e incluso queda criminalizado en la medida en que en las redes en las que la gente se mueve por innumerables estímulos se potencia el resentimiento identitario y se anula el pensamiento complejo. Se construyen identidades sobre la definición del *yo*, que tienen dificultades de expresarse políticamente porque, además,

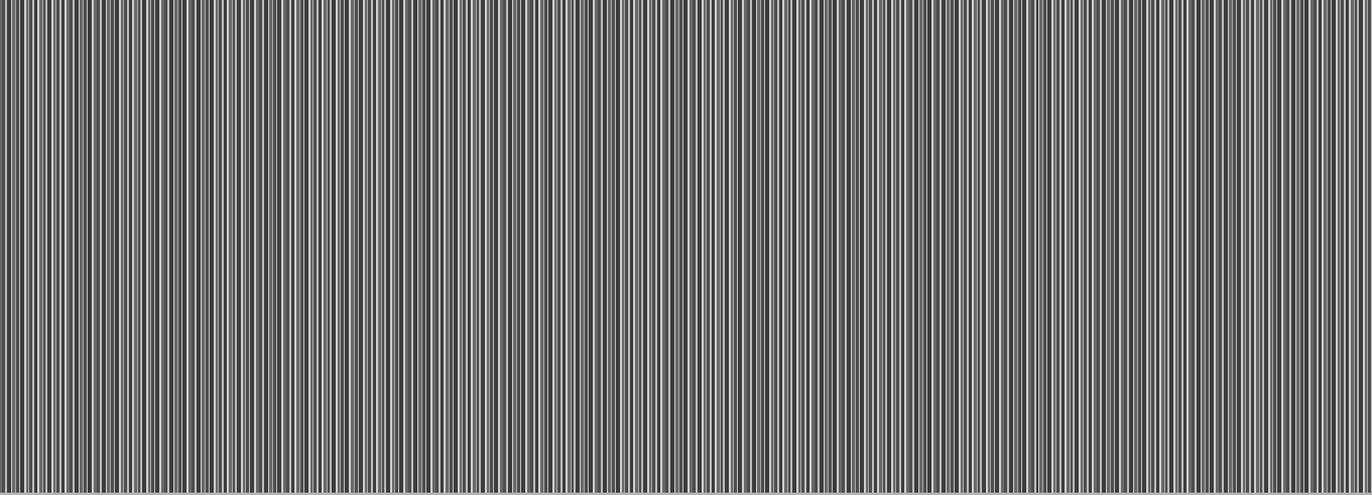
la política no despierta simpatía. Son identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto sino garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que, como señala Mark Lilla, politólogo estadounidense, cuando se presenta un asunto exclusivamente en términos de identidad se invita a que el adversario haga lo mismo. Esto es, se produce la potenciación del *yo* mediante mecanismos de autoproyección basados en las nuevas tecnologías. El confinamiento que ha traído consigo la pandemia de la covid-19 a lo largo de tanto tiempo puede estar contribuyendo a incrementar esta situación.

Las elecciones, tal como las conocemos, ¿son susceptibles de matizarlas o experimentar con alternativas que signifiquen nuevos escenarios para la democracia? Quisiera también conocer su visión respecto al experimento social realizado por el filósofo flamenco David Van Reybrouck, quien desarrolla una nueva corriente en su libro titulado Contra las elecciones: se trata de una democracia por sorteo que se aplica en la región germanófoba belga, frontera con Alemania, con muchas competencias políticas e incidencia en algo más de 75 000 habitantes.

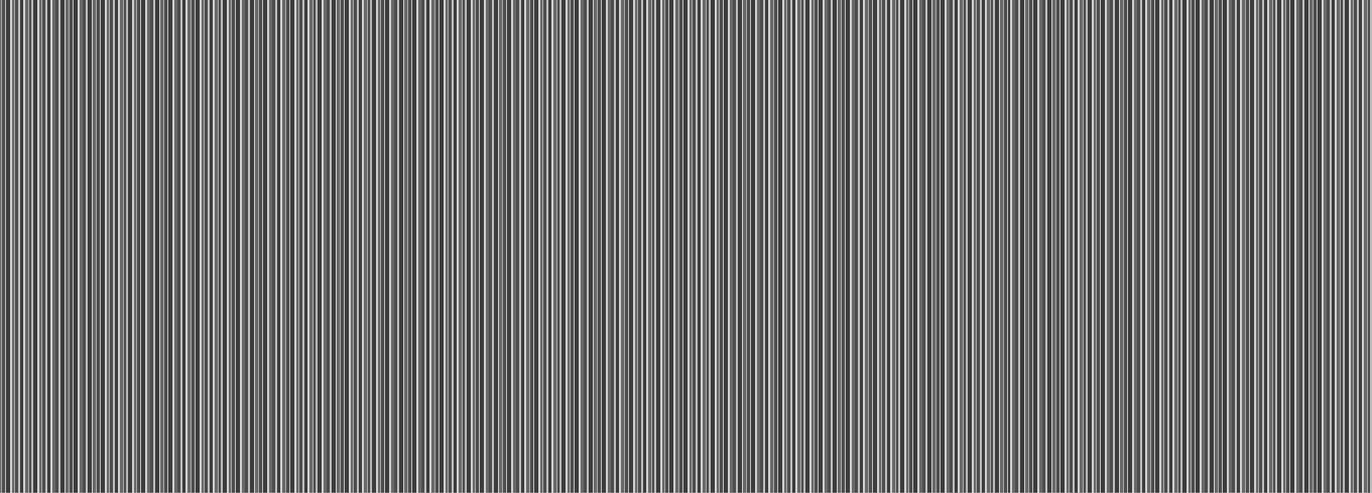
La posición de Van Reybrouck es interesante, pero me parece que es más válida para comunidades relativamente pequeñas. Sigo pensando que la política es un arte suficientemente serio que requiere de verdaderos profesionales y que no puede dejarse en manos de advenedizos caprichosos. Se me podrá decir que mi posición rompe el principio democrático por el que todo el mundo tiene derecho a ser elegido. Es cierto. No se trata tampoco de defender una posición elitista en la que la política quede secuestrada por tecnócratas. Debe haber vías intermedias.

Lo que me parece evidente es que todo nuestro entorno ha cambiado radicalmente y seguimos con reglas de juego emanadas de las grandes revoluciones de finales del siglo XVIII. Es posible que las ideas de equilibrio de poderes o las que justifican la funcionalidad de los partidos políticos sean todavía válidas, pero no creo que lo sea su forma de actuar concreta, habida cuenta de todas las transformaciones que se han registrado en los últimos tiempos y que tanto han calado nuestra propia forma de vida y de comportarnos. 

Que todo nuestro entorno ha cambiado radicalmente y seguimos con reglas de juego emanadas de las grandes revoluciones de finales del siglo XVIII.



**Política editorial
Breve guía de estilo**



Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central.* Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura.* Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas.* Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.
- *Reseñas.* Presenta reseñas de libros de temas que son relevantes para la producción académica y las líneas de investigación del IAEN.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la

revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración Pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: https://www.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2019/09/Politica-y-Lineas-de-Investigacio%CC%81n-IAEN_2019_vd18072019-1.pdf.

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción:* los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas:* la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos:* los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión:* varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título:* el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen:* tendrá hasta 200 caracteres. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave:* reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *actor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (aproximadamente cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Lugar de publicación: Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Madrid: Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (Eds., Coords. o Comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (Comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsiguientes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista, volumen* (número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-media/LSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

Esta revista se terminó de imprimir y
encuadernar en diciembre de 2020
en la imprenta V & M Gráficas
de Quito, Ecuador.