

# Ecuador

## Balances, debates y desafíos post-progresistas

Stalin Herrera, Camilo Molina  
y Víctor Hugo Torres Dávila (Coords.)





## **Ecuador**

Debates, balances

y desafíos post-progresistas

*Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas*  
editado por Stalin Herrera; Camilo Molina; Víctor Hugo  
Torres Dávila.- 1a ed.-

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Qui-  
to: Instituto de Estudios Ecuatorianos - IEE; Centro  
Internacional de Estudios Superiores en Comunicación  
para América Latina - CIESPAL; Abya-Yala. Universidad  
Politécnica Salesiana, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-720-8

1. Política. 2. Gobierno Local. I. I. Herrera, Stalin, ed. II.  
Molina, Camilo, ed. III. Torres Dávila, Víctor Hugo, ed.

CDD 320.8

Ediciones Ciespal

Colección Ciencias Sociales y Política N°3

Fotografía de tapa: Juan Diego Montenegro

Diseño de tapa: Ramiro López Crespo

Diseño y diagramación: Diego Acevedo

Corrección de estilo: Camilo Molina, Stalin Herrera, Víctor Hugo Torres.

# **Ecuador**

Debates, balances  
y desafíos post-progresistas

**Stalin Herrera, Camilo Molina  
y Víctor Hugo Torres Dávila**  
(Coordinadores)



EDICIONES  
CIESPAL



INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECUATORIANOS





**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Equipo Editorial**

**María Fernanda Pampín** - Directora Adjunta de Publicaciones

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**María Leguizamón** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas* (Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2020).

ISBN 978-987-722-720-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

El contenido de este libro expresa la posición de los autores y autoras y no necesariamente la de los centros e instituciones que componen la red internacional de CLACSO, su Comité Directivo o su Secretaría Ejecutiva.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>



EDICIONES  
CIESPAL

Centro Internacional de Estudios Superiores

de Comunicación para América Latina

Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín

Teléfonos: (593 2) 254 8011

[www.Ciespal.org](http://www.Ciespal.org) • <http://ediciones.Ciespal.org/>

Quito, Ecuador

Ediciones Ciespal

Colección Ciencias sociales y política N°3

Primera edición

Octubre 2020

Equipo Editorial

Camilo Molina

Diego Acevedo



**ABYA-YALA** | UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
SALESIANA

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla 17-12-719

Telfs.: 2506-247 / 2506-251

Fax: 2506-255 / 2506-267

E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)

Quito-Ecuador

# Índice

Introducción .....	11
<i>Stalin Herrera, Camilo Molina, Víctor Hugo Torres Dávila</i>	

## **Primera sección**

### **Perspectivas políticas post-progresistas**

Una golondrina no hace verano, pero su presencia lo anuncia. Herencias de la Insurrección de los Zánganos .....	33
<i>Stalin Herrera y Anahí Macaroff</i>	

Más allá de los cambios. Continuidades en los gobiernos locales del Ecuador.....	77
<i>Víctor Hugo Torres Dávila</i>	

Acción colectiva juvenil, militancias y escenarios pos-progresistas en Ecuador y Argentina.....	113
<i>René Unda Lara, Melina Vázquez, Alejandro Cozachcow</i>	

Desafíos para un nuevo ciclo progresista en Ecuador.....	137
<i>Augusto Barrera Guarderas</i>	

Política, justicia y neoliberalismo .....	161
<i>Ramiro Aguilar Torres</i>	

## **Segunda sección**

### **Miradas a las decisiones gubernamentales**

El complejo médico industrial y el conservadurismo social.  
El caso ecuatoriano en los gobiernos de Alianza PAIS (2007-2019) ..... 181  
*Érika Arteaga Cruz y Juan Cuvi*

Contrasentidos en las políticas contra la violencia de género  
y a los derechos sexuales y reproductivos en Ecuador  
Una mirada situada ..... 209  
*Paz Guardéras Albuja y Cinthia Caroflis Cedeño*

Las paradojas del progresismo ecuatoriano.  
Una mirada crítica a su legado en lo social, económico y ecológico.....235  
*Denisse Rodríguez*

## **Tercera sección**

### **Enfoques e imaginarios progresistas**

Nueva cleptocracia, cambio falso o democratización real.  
Testeando tres visiones del Ecuador (2006-2016) ..... 259  
*Ricardo Restrepo Echavarría*

Entre el mesianismo y la nueva historia. Un breve recorrido  
por el discurso  
progresista de Rafael Correa ..... 305  
*Diego Armando Jiménez-Bósquez, Judith Pinos Montenegro*

Estado y nacionalismo. El Ecuador post Revolución Ciudadana..... 329  
*Gustavo Ayala y Yura Serrano*

## **Cuarta sección**

### **Diálogos regionales latinoamericanos**

El Estado de excepción sobrevuela América Latina.  
Dispositivos mediáticos y económicos para una gubernamentalidad  
neoliberal en restauración.....365  
*Alejandro Recio Sastre*



Por una conceptualización del fenómeno del “neogolpismo” .....	393
<i>Fabrizio Pereira da Silva</i>	
Entre el neoconservadurismo y la emergencia de fuerzas alternativas. Colombia y Paraguay en el nuevo orden político regional.....	413
<i>Edgar Andrés Londoño Niño</i>	
¿Desigualdades injustas? Transformaciones y continuidades del contexto pos-progresista en América Latina .....	443
<i>Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler</i>	
Anti-política, <i>ballotage</i> y polarización. Hacia una nueva racionalidad electoral en América del Sur.....	473
<i>Agustín De Marco</i>	
Sobre las autoras y los autores.....	497



# Introducción

*Stalin Herrera, Camilo Molina, Víctor Hugo Torres Dávila*

Los intentos para explicar los significados y herencias de los gobiernos progresistas son necesarios, no solo por la complejidad de las experiencias transcurridas y existentes en Latinoamérica, sino porque su ciclo tuvo profundos efectos en la sociedad, la economía y los Estados de los países involucrados. Son el sustrato fértil de un intenso debate teórico y político sobre lo acaecido que aún no termina de cristalizar sus consensos en torno a los eventos, sus sentidos y repercusiones. Sea por la falta de distancia histórica, por la polémica relación orgánica de sus intelectuales, por las expectativas *sociales* creadas o por sus contradicciones y franjas grises, todavía es un campo de análisis que se muestra espinoso.

La lectura del fenómeno político produjo interpretaciones complejas y enfrentadas que podríamos situarlas en al menos dos polos: para unos, constituyeron hechos fundantes de la vida política e histórica en sus países; y para otros, en cambio, simplemente fue una mala copia del desarrollismo de los años setenta. En el seno de esta oposición también se ubica una experiencia organizativa: para la izquierda y los sectores subalternos que formaron parte de las articulaciones gubernamentales, aunque su devenir no cumpliera con los elementos más radicales de sus programas políticos, tras tres décadas de neoliberalismo, los gobiernos progresistas se convirtieron en una apuesta y laboratorio de experimentación política que prometía

un cambio sustancial de la sociedad y la economía. Mientras que para las organizaciones sociales que se situaron en la oposición, sobre todo aquellas en contra del extractivismo y los giros conservadores de los gobiernos, debieron enfrentar las políticas de contención, su debilitamiento y fractura.

Armando Bartra, frente a la disputa de sentidos solía responder con una observación diáfana que hacía parteaguas por su enorme peso: “podemos ser críticos con el proceso, pero no olvidemos que el pasado reciente y su espejo es el neoliberalismo y sus elites”. Los progresismos nacieron en medio de o como el resultado de la devastación provocada por el neoliberalismo y caminaron sobre el cascajo de los partidos tradicionales. Aunque cabe resaltar que su escalada se sostuvo y fue posible gracias a la potencia política de los movimientos sociales, indígenas, campesinos, trabajadores, mujeres y estudiantes, actores protagónicos de la resistencia al neoliberalismo. Fueron las disputas electorales en los escenarios del poder, los levantamientos indígenas y populares, al igual que las luchas sociales en las calles y plazas de las ciudades tropicales y andinas las que impulsaron las transformaciones constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Aunque la relación entre los gobiernos progresistas y las organizaciones populares es también una de las franjas grises en los debates que no se ha despejado, las innovadoras Constituciones de estos países son el resultado más consistente de la enorme popularidad de los procesos de transformación progresista.

En el caso del Ecuador, el gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana” fue un intenso fenómeno político de más de una década que cultivó varios éxitos electorales y sociales. Su propuesta emergió en medio de una crisis profunda que había quebrado la hegemonía política de las elites y desgastado los engranajes del sistema político representativo. En tal contexto, a pesar de que los movimientos sociales, en especial el movimiento indígena, habían sido actores políticos centrales en la democratización de la sociedad, en la contención del neoliberalismo y del espacio de resignificación de los horizontes emancipatorios de izquierda, la propuesta de Movimiento Patria

Altiva I Soberana (MPAIS) llegó en medio de su relativa crisis, y tuvo la inteligencia de recoger sus banderas y levantar una articulación política exitosa. Su discurso de izquierda, su propuesta nacionalista, su interpelación a los sectores populares, su apuesta por la recuperación del Estado y su promesa de una revolución democrática, abrió una disputa también exitosa frente a los sentidos neoliberales, los medios de comunicación y las viejas elites políticas o la “partidocracia” como lo caracterizó el presidente Rafael Correa.

Inicialmente sin partido y militancia propia, logró seducir a las organizaciones y a la población al punto de ganar cuatro elecciones presidenciales sucesivas, además de varias consultas populares, convertirse en el primer y único partido nacional y mantener una mayoría permanente en la Asamblea Nacional. Entre los éxitos más importantes está la consulta para la aprobación de la Constitución del 2008 que, con la mayoría asamblearia, le abrieron las posibilidades únicas de avanzar en una fortísima reforma institucional, en la recuperación del Estado y un cierto control sobre el mercado. El copamiento del régimen político por parte del progresismo fue un hecho, mientras la centralidad presidencial y su influencia sobre el resto de los poderes estuvo en la mesa del debate y fueron parte de las críticas más difundidas. Pero las consecuencias y alcances de tal reforma también son parte de la disputa de sentidos que directa o indirectamente está presente en el conjunto de artículos de este libro.

El gobierno de Rafael Correa coincidió con el incremento sustancial de los precios de las materias primas en el mercado internacional, y la renegociación de la participación estatal en las rentas petroleras. A diferencia del neoliberalismo, el progresismo hizo esfuerzos para mejorar la distribución de la renta estatal a través de crecientes inversiones públicas en salud, educación, infraestructura vial, hidroeléctricas, comunicación, vivienda, economía social y solidaria, entre otras. Con las inversiones públicas crecieron las instituciones, el mercado interno y el empleo, estimulando un proceso de ascenso social y expansión especialmente de las clases medias. Aunque se trató de una tendencia generalizada en la región, lo cual matiza los

logros atribuidos a las políticas progresistas, los índices de bienestar social como el salario mínimo, la afiliación al seguro social, la cobertura de la canasta básica, del servicio de salud pública y de la educación crecieron, a la par que disminuyó la desigualdad y la pobreza. Como lo muestra uno de los autores en este libro, el bienestar de la sociedad fue posible a través de la centralidad y densificación del Estado. Así, una parte de las promesas levantadas por el progresismo se cumplieron, sobre todo aquellas relacionadas con la inclusión social. En una sociedad azotada por el neoliberalismo y que aún carga el peso de la crisis económica provocada por la dolarización, el hecho no fue menor.

No obstante, los matices, tensiones y contradicciones crecieron, volviéndose aún más complejo cuando se analizan las otras promesas que contenía el proyecto político del MPAIS. Tal como muestran varios de los trabajos que se encuentran en este libro, el capitalismo se reforzó a la sombra y cobijo del progresismo; el ascenso social sobre la base de la inversión y transferencia de recursos estatales se produjo sin modificar las condiciones estructurales de dominación. Las promesas de un modelo de desarrollo distinto y el cambio de la matriz productiva no se alcanzaron, y buena parte de la política se alejó de los postulados constitucionales. A lo largo del gobierno, el proceso también devino beneficioso para las élites económicas, los réditos de las empresas y los grupos económicos crecieron, pagando más impuestos, pero con ganancias extraordinarias.

En el campo político la “Revolución Ciudadana” hizo una gran promesa en torno a la universalización y el reconocimiento de nuevos derechos, que no podrían imaginarse sin el fortalecimiento de las formas deliberativas de la sociedad democrática. Contradictoriamente, a pesar de la popularidad y el respaldo de varias organizaciones, para los movimientos de mujeres, indígenas y trabajadores, la comprensión, aplicación y ejercicio de derechos ciudadanos se convirtió en un campo de disputa en el cual pasaron a la oposición permanente. Como uno de los autores argumenta, el proceso de inclusión social fue importante, pero no hubo organización social que

haya salido fortalecida de la alianza u oposición del periodo; en ese sentido, aún se debate cuál fue la herencia del progresismo para una de sus más grandes promesas y propuestas: la afirmación de la democracia, sus instituciones y actores. Parte de esta reflexión también se encuentra en el texto que hoy ofrecemos para su lectura.

Sin duda que el progresismo fue un fenómeno político importante que se caracterizó por un gobierno enérgico, la irrupción de sectores subalternos al escenario político, una intensa reforma institucional, y el reposicionamiento del Estado en las mediciones entre la sociedad y el mercado. Pero sus alcances y límites requieren sopesar a la luz de su complejidad política, un ejercicio necesario para comprender una de las grandes interrogantes que el posterior recambio político puso en el debate: la neoliberal regresión empresarial y social de un gobierno popular nacido en la dinámica progresista.

Con Lenín Moreno en el gobierno no hubo continuidad del proyecto progresista de MPAIS, contrariamente, sufrió un revés político impulsado por las fracciones albergadas a su interior. Sea como una implosión interna, como un nuevo momento de su propia crisis o como traición, el ejercicio político del nuevo gobierno y sus aliados quebraron la mayoría de la Asamblea Nacional, y desplazaron de la gestión gubernamental y del escenario político a las figuras leales con Correa. En poco tiempo afianzó una nueva alianza con los grupos económicos y los viejos clanes políticos, cedió la administración del Estado a las influencias de las cámaras empresariales, alineó la política económica con las orientaciones del FMI, revirtió las reformas institucionales, y con el apoyo de los medios de comunicación repuso los discursos neoliberales como sentido de época, empeñándose en borrar al Estado como garante de los derechos de la sociedad.

El levantamiento indígena y popular en octubre del 2019, denominado por alguno de los autores como la Insurrección de los Zán-ganos, solo comparable con el levantamiento indígena de 1990, en lo sustantivo expresa la reactivación de la resistencia social a los efectos del alineamiento gubernamental con las políticas neoliberales de ajuste que en poco tiempo sumieron a la sociedad ecuatoriana en

una de las crisis sociales y políticas más profundas, similar a las precedentes al período progresista. Su actor central fue el movimiento indígena y los trabajadores que en el proceso marcaron distancia y establecieron una crítica clara al progresismo de Correa y la involuación de Moreno.

En ese largo trayecto aún es difícil entender ¿Cómo fue posible que las herencias institucionales del reciente progresismo se borrraran de un plumazo y sin la resistencia de la sociedad que votó por el proceso? ¿Hay alguna relación y responsabilidad del progresismo con la crisis posterior? Como los autores en este libro observan, quizá se relaciona con que las reformas ocurrieron en la epidermis normativa de la esfera pública y no en su estructura institucional, en la modificación del aparato estatal sin enraizamiento en la sociedad; con que la política devino más en gestión pública estatal y menos o nada en la construcción social del poder popular; con la erosión de la ideología política detrás de la retórica del “socialismo del siglo XXI” y la ausencia de militancia partidaria reemplazada con burocracia estatal; o con el paralelismo del centralismo ante los gobiernos locales en las intervenciones territoriales. En este libro no encontraremos respuestas acabadas, pero sí se ofrecen diversas claves para su interpretación.

Es pertinente resaltar que el libro es fruto de la iniciativa compartida por la mayoría de los centros miembros de CLACSO Ecuador, reunidos en mayo del 2019 en CIESPAL, donde se acordó impulsar una amplia y plural convocatoria para la presentación de artículos que, en medio del desconcertante revés político que reemplazó al progresismo con la regresión neoliberal en el país, planteen interpretaciones de lo ocurrido y claves para pensar el futuro. Tras una amplia convocatoria a autoras y autores de la región realizada conjuntamente desde CLACSO en junio del mismo año, tuvimos una nutrida respuesta de más de cuarenta resúmenes de artículos, los que considerando plazos y formatos se materializaron en más de veinte y cinco textos que sometidos a la revisión por pares culminaron en los diecisiete artículos que conforman el presente volumen.



La intención compartida entre los y las autoras es pensar en los debates y desafíos del futuro post-progresista. Evidentemente, como se verá en los artículos, el ejercicio exige un balance crítico del proceso en el que de todas maneras pesa la valoración de la experiencia progresista en la mirada hacia un horizonte futuro. Los aportes que respondieron al sentido de la convocatoria muestran que las transformaciones no son procesos clausurados, tampoco tienen que ser, en el caso ecuatoriano, necesariamente una reconfiguración del correísmo. El denominado post-progresismo tiene que ver con un futuro abierto para los proyectos y acción de las fuerzas políticas de izquierda, los movimientos sociales y las organizaciones populares. En tal sentido, se promueve un debate político pensando en las urgencias del tiempo que vivimos y en recuperar la iniciativa política del campo popular organizado.

El libro está dividido en cuatro secciones, concentrando en las tres primeras diversos aspectos del caso ecuatoriano, mientras la cuarta dialoga con las experiencias de la región. En la primera sección, están los artículos referidos a “las perspectivas políticas post-progresistas” en relación con los movimientos sociales y la acción colectiva, los legados locales, así como los alcances y límites programáticos, y la política y justicia, pero no son interpretaciones politológicas sobre las transformaciones del régimen político, sino planteamientos abiertos acerca del devenir de las oportunidades políticas desaprovechadas. La segunda, agrupa los artículos en torno a las “miradas a las decisiones gubernamentales” progresistas, las que tampoco son *strictu sensu* análisis de políticas públicas, sino versiones expeditas sobre las implicaciones sociales y ambientales de ciertas decisiones gubernamentales. La tercera, recoge los artículos relativos a los “enfoques e imaginarios” activados en el progresismo. Y la cuarta en “diálogos regionales latinoamericanos” reúne los artículos que tratan algunos de los problemas que enfrentan los Estados y la política en Latinoamérica, planteados igualmente en clave post-progresista. Cabe señalar que todos los textos comparten entradas interdisciplinarias, perspectivas plurales de interpretación y proponen señales

de lo que puede venir. A continuación, presentamos una breve mirada panorámica de los artículos que componen el texto.

Abren la primera sección Stalin Herrera y Anahí Macaroff, en el artículo que lleva por título: “Una golondrina no hace el verano, pero su presencia lo anuncia. Herencias de la Insurrección de los Zánganos”, buscan explicar el levantamiento indígena y popular de octubre desde una relación histórica con el progresismo. Diferencian tres momentos: el deterioro de las relaciones y el antagonismo en ascenso entre el gobierno de Correa y los movimientos sociales, en especial el Movimiento indígena y los trabajadores; el cambio de las relaciones hacia una estrategia de negociación de los movimientos con el gobierno de Moreno; y finalmente lo que se ha calificado como la Insurrección de los Zánganos la cual se explica, no solo como una respuesta de los movimientos frente al giro neoliberal, sino como una respuesta de la sociedad a la fractura de los acuerdos de ascenso y consumo que se habían montado en el gobierno de Correa en su estrategia de control y negociación de los conflictos. En ese proceso, los autores proponen que Moreno produce y muestra una fractura de la relación entre el gobierno y los movimientos y entre los movimientos que logran rearticularse en una respuesta defensiva contra el neoliberalismo.

Desplazándose al ámbito subnacional Víctor Hugo Torres D., en el texto titulado “Más allá de los cambios: continuidades en los gobiernos locales del Ecuador”, debate los desafíos para los gobiernos seccionales en el desordenado escenario de cambios y continuidades post-progresista. Argumenta que el gobierno de la Revolución Ciudadana heredó un modelo de gobierno local diseñado a fines de los años setenta por el régimen político que, desgastado, persiste pese a las innovaciones constitucionales. Su propuesta examina lo que considera tres tendencias políticas legadas por el sistema político y no modificadas en el progresismo que continúan en la transición post-progresista: los flujos y reflujos entre lo nacional y lo local que condicionan las capacidades locales con el predominio de la recenralización, el persistente fraccionamiento electoral que reduce la

legitimidad de las autoridades locales y debilita la democracia territorial, y la crisis de participación ciudadana que coadyuva los enraizados patrimonialismo y clientelismo local. Alternativamente, el autor plantea avanzar hacia la gobernanza multinivel en pos de nuevos acuerdos de acción pública territorial.

Seguidamente, el artículo titulado “Acción colectiva juvenil, militancias y escenarios pos-progresistas en Ecuador y Argentina” de autoría compartida por René Unda Lara, Melina Vázquez y Alejandro Cozachcow, propone el análisis comparado de los distintos escenarios progresistas y post-progresistas para la acción colectiva de los movimientos sociales y juventudes en Ecuador y Argentina. Los autores plantean los cambios y consecuencias en las dinámicas de organización y agregación de intereses de las juventudes, sus subjetividades constitutivas y los repertorios de acción colectiva en los distintos escenarios gubernamentales dotados o no de políticas públicas de juventud, los disímiles procesos institucionales de gestionar los derechos de las juventudes, y las culturas políticas juveniles. Diferencian tres momentos en el proceso organizativo y de acción colectiva de las juventudes: el periodo anterior al progresismo de incremento de la organización y lucha social anclado más en la activación de derechos desde la sociedad civil y menos en el Estado; el período progresista con la adopción genérica de derechos sociales inclusivos desde el Estado y el eclipse socio-organizativo; y el post-progresismo con la erosión de las políticas sociales, advirtiendo que en las distintas coyunturas cambió la militancia de los jóvenes en su relación y formas de interpretar al Estado.

Más adelante Augusto Barrera, ex-alcalde de Quito electo en el período progresista, en su artículo “Desafíos para un nuevo ciclo progresista”, argumenta que el fin del ciclo de los gobiernos progresistas en la región no trae una “paz neoliberal”, por el contrario, desemboca en situaciones de conflicto y desenlaces abiertos. Su análisis se enfoca en tres campos del debate para lo que considera la “recomposición de un campo progresista en Ecuador” y son: el modelo de desarrollo y el extractivismo en el bloque gobernante, el papel del Estado

y sus relaciones con la sociedad, y la construcción de sujetos sociales y políticos. En cada uno de estos campos se examinan las dinámicas del gobierno progresista y los necesarios aprendizajes para un proceso de recomposición democrática. El autor plantea tres desenlaces posibles: la ratificación del modelo económico y de acumulación sin alternativa societal, la estatalización del cambio con la construcción de hegemonía, pero sin sociedad, y la transformación con sujetos históricos desde lo nacional popular hasta las “soberanías de proximidad” que posibilitarían una nueva configuración democrática.

Y cierra la primera sección Ramiro Aguilar Torres con su artículo: “Política, justicia y neoliberalismo” en el que explica ilustrativamente el paso, en el campo jurídico, del juez activista al juez garantista como parte del surgimiento del denominado “neoconstitucionalismo” que norma sustantivamente las funciones y fines del Estado en los gobiernos progresistas de América Latina, en los que hubo por igual recursos, obra pública, políticas inclusivas, empleo público y corrupción. El ciclo progresista puede verse como un “interludio” entre el precedente y ulterior neoliberalismo, como ocurrió en el Ecuador con la elección de Lenín Moreno, en cuyo desenlace se combinan teorías conspirativas, corrupción y medios de comunicación corporativos que condujeron a la judicialización de la política, algo que no es nuevo en nuestros países, sino que adquiere otras proporciones: una suerte de guerra política del neoliberalismo contra la sociedad civil. Se plantea así que el poder debe ejercerse en estricto apego a la Constitución y la ley, cumpliendo a cabalidad con los textos normativos como condición de la democracia y transparencia gubernamental en la gestión pública.

En la segunda sección referida a las decisiones gubernamentales en ciertas políticas públicas, Erika Arteaga y Juan Cuvi en su texto titulado: “Consolidación del complejo médico industrial y fortalecimiento del conservadurismo social”, argumentan que las políticas de salud durante el período progresista y en el subsecuente desenlace post-progresista no hubo una regresión, dado que en particular las políticas de sexualidad de mujeres y adolescentes desde el comienzo

fueron “más retrógradas”, dicen los autores. Es la continuidad de un modelo dependiente de los recursos fiscales y no de una concepción de la salud que prioriza la dotación de servicios para satisfacer las aspiraciones de la población, por lo que el elevado gasto estatal sirvió de palanca para la acumulación de capital de los grupos monopólicos internos y de las transnacionales vinculados al ámbito de la salud. Sin mejoras sustanciales en los indicadores de mortalidad materna, desnutrición infantil o embarazo adolescente, se arguye que el mayor beneficiario sigue siendo el complejo médico-industrial global.

De su lado, Paz Guarderas y Cinthia Carofilis en el artículo: “Contrasentidos del progresismo en las políticas de género ecuatorianas”, plantean que las políticas de género en el Ecuador han recorrido un largo camino de tensiones y disputas antes del progresismo, habiéndose logrado las leyes de cuotas, maternidad gratuita, contra la violencia hacia la mujer y la familia, el Consejo Nacional de las Mujeres, y el principio de no discriminación por orientación sexual y género en las políticas públicas. Durante la fase instituyente del gobierno progresista la Constitución del 2008 amplió los derechos de las mujeres, plasmados en el primer plan nacional de desarrollo con el que se implementaron varias políticas; pero en la siguiente fase ocurrió el retorno a los valores conservadores con retrocesos en la despenalización del aborto, el conservadurismo del Plan familia y de los gobernantes ante la violencia de género, y los derechos sexuales y reproductivos. En la transición post-progresista en un ambiente de retórica presidencial se derogó el Plan Familia, entraron al debate en la Asamblea Legislativa la ley de erradicación de la violencia de género, y la despenalización del aborto por violación. En medio de los avances y retrocesos prevalece un orden heteropatriarcal que victimiza a las mujeres, protege a las buenas y criminaliza a las malas, por lo que es imprescindible avanzar hacia transformaciones de los patrones patriarcales que pongan la sexualidad y los cuerpos en el centro del debate.

Asimismo, Denisse Rodríguez en su texto: “Los contrasentidos del progresismo: una mirada crítica a su legado social, económico y

ecológico”, debate que el retorno del Estado intensificó el extractivismo y la dependencia económica, erosionando las relaciones con la sociedad y la naturaleza. Según la autora, el “neoextractivismo” que caracterizó al progresismo ecuatoriano es una versión posneoliberal del extractivismo clásico que provocó tres paradojas. La generación de rentas extractivas depende de negociaciones con la industria minera, por lo que la reducción de los precios de los minerales disminuyó la ventaja del Estado obligado a ofrecer condiciones favorables a la industria para que los proyectos mineros estratégicos se ejecuten. El control social depende de la capacidad estatal de redistribuir las rentas extractivas, con el disciplinamiento de la sociedad se recurrió a mecanismos extremos ante el creciente descontento y la resistencia social. Y la reproducción de rentas extractivas de recursos finitos tiene límites socio-naturales, con lo que las comunidades beneficiarias del extractivismo pasaron a la resistencia al comprender las consecuencias en sus territorios. Superar los desafíos estructurales derivados del modelo neoextractivista, requiere reinventar el desarrollo con la participación de la sociedad en la búsqueda de alternativas post-progresistas.

La tercera sección dedicada a los discursos e imaginarios progresistas empieza con el artículo de Ricardo Restrepo: “Nueva cleptocracia, Cambio falso o Democratización real: testeando tres teorías del Ecuador (2006-2016)” El autor recurre a la comparación de tres enfoques sobre el proceso político vivido en el Ecuador en la década progresista, para la explicación del alcance de los cambios ocurridos. La “nueva cleptocracia” que se refiere al desmantelamiento de las instituciones democráticas preexistentes, y dio paso a la mayor corrupción pública; el “cambio falso” que arguye si bien hubo progreso ocurrió en medio del recambio de elites, pues la política pública no ayudó al cambio y dejó pasar una oportunidad; y la “democratización real” que confirma sí hubo cambios económicos y sociales, comparado con las décadas anteriores el país avanzó, y se expresa en el éxito político del presidente. Aplicando un índice de quince indicadores analiza el período progresista contrastando con la década previa, y

en referencia a otros países de la región, con lo cual corrobora la pertinencia del enfoque de la democratización real, arguyendo que sí existieron importantes cambios en el progreso del país, solo que con altos costos ambientales y sociales a considerar en una nueva agenda progresista que frene la profundización del gobierno neoliberal y reoriente el destino nacional.

Luego, Diego Jiménez y Judith Pinos en su artículo titulado “Entre el mesianismo y la nueva historia: una breve evaluación del gobierno progresista de Rafael Correa”, examinan lo que consideran dos comportamientos característicos del liderazgo de Rafael Correa en el período progresista: la idea de que la historia empezó con su primer triunfo, y que él -como un mesías- era el único llamado a liderar el proceso. Recurriendo a una amplia definición de progresismo se argumenta que eso efectivamente ocurrió, lo cual resulta grave en sociedades democráticas. En relación al primer comportamiento se analizan algunos discursos presidenciales y tres hitos que eslabonan la explicación: la revolución constitucional como el relato legal de un nuevo comienzo, el auto-convencimiento de ser los actores de un inédito progreso legitimado por rol tecnocrático de la Senplades, y la refundación de la nación para alcanzar la “vida plena” a través del *Sumay Kawsay*. Sobre el segundo comportamiento se arguye que, recurriendo a una estrategia comunicacional, Correa supo conectar su autopercepción mesiánica con la creencia cristiana generalizada en la sociedad ecuatoriana, amplificadas por la crisis pública heredada; y por medio de los enlaces ciudadanos se fortaleció la imagen del líder mesiánico, encarnación de la patria, comunicándose con su pueblo. La idea de que la historia comienza con cada elección y esperar a que vengan salvadores de la patria, es contraria a la gobernanza democrática.

Y cierra la sección el artículo de Gustavo Ayala y Yura Serrano titulado “Estado y nacionalismo. El Ecuador post revolución ciudadana”, se refiere al desgaste del ciclo progresista en el país, considerando el peso político que tuvieron las ideas de Estado y nación en el discurso del expresidente Rafael Correa, y los nuevos clivajes

ideológicos formados en la relación entre progresismo y neoliberalismo. Recurriendo a un índice de densidad estatal que muestra la expansión del Estado en el período, se analizan los discursos del expresidente y de los dos mayores opositores políticos de la derecha ecuatoriana. Arguyen los autores que el progresismo impulsó un contradictorio “discurso nacional popular estatista” y una “ciudadanía plebeya”. En cambio, el discurso de uno de los opositores políticos evidencia el surgimiento de una derecha neoliberal global que no disputa el sentido de lo nacional; mientras el discurso del otro opositor apuntala una derecha neoliberal que disputa el sentido nacional popular.

Finalmente, la cuarta sección referida a los diálogos regionales latinoamericanos, comienza con el artículo de Alejandro Recio: “El Estado de excepción sobrevuela América Latina: dispositivos mediáticos y económicos para una gubernamentalidad neoliberal en restauración”, que revisa los usos de la excepcionalidad jurídica, en el sentido de Giorgio Agamben, y las discontinuidades del orden con medidas gubernamentales que sobrepasan el marco legal. Contrastando el Estado de excepción del régimen nazi y determinados decretos del gobierno norteamericano, compara las continuidades históricas de la biopolítica y la violencia gubernamental, de modo que el Estado de excepción de guerra sirve también para la excepcionalidad en las crisis económicas contemporáneas, especialmente para justificar el uso permisivo de los recursos públicos hacia el sector financiero privado. El autor abre una arista novedosa sobre la dictadura mercantil, para comprender las políticas neoliberales de deuda y crisis financieras que gobiernan para el mercado y no a causa del mercado, favoreciendo al capital y precarizando el trabajo. El caso de la dictadura chilena y la sustitución de la república es ejemplo del Estado de excepción, cómo se adentra en las formas de comunicación política y la colonización del lenguaje. Usando el enfoque del Estado de excepción hace un balance de las imbricaciones generadas por estas fuerzas antidemocráticas en el golpe de Estado en Bolivia y en los acontecimientos de octubre 2019 en Ecuador, entendido este



último como una contra-revuelta que supera el contra-poder. Propone la creación de una epistemología que explique el porqué de sus reglas e imposiciones.

Por su parte, Fabricio Pereira da Silva en su texto titulado: “Por una conceptualización del fenómeno del “neogolpismo”, aborda el cambio de coyuntura desde la categoría de neogolpes como rupturas institucionales propias de la última década, ilustradas con los casos de Honduras, Paraguay y Brasil. Plantea que las estrategias de resistencia de la derecha latinoamericana frente a los gobiernos progresistas, se enmarcan en el neogolpismo como mecanismo de avance y consolidación del ciclo conservador, diferenciando los nuevos golpes de las formas clásicas, para lo cual reseña el concepto de golpe de Estado, una tipología de golpes de Estado con multi-actores y fuerzas, y los sentidos y concepciones de legalidad aparente y ausencia de violencia que dan la imagen de procesos democráticos contestatarios como ocurrió con Jean Bertrand Aristide, Hugo Chávez, Rafael Correa, hasta el caso de Dilma Rousseff y Fernando Lugo. Tras el debate académico sobre los “neogolpes”, propone una definición alternativa del neogolpismo y una agenda de investigación.

Andrés Londoño en su texto: “Colombia y Paraguay en el nuevo orden político regional”, revisa las repercusiones y giros del progresismo considerando los cambios de gobierno en dos casos: Colombia y Paraguay. A partir de la revisión histórica de las dos tendencias políticas divergentes, ve en los gobiernos de Fernando Lugo y Juan Manuel Santos respectivamente, una evolución de las políticas conservadoras partidistas tradicionales con base en el análisis de los reveses en la pérdida del plebiscito por la paz y la vuelta de Álvaro Uribe-Iván Duque en Colombia, y el golpe contra Fernando Lugo y el retorno del partido Colorado con Abdo Benítez en Paraguay. El autor destaca las caídas del progresismo y los vacíos que dejaron en la disputa política, lo que en algunos aspectos podría compararse con el neoconservadurismo del macrismo, con la asunción de Jair Bolsonaro y sobre todo con la profundización del distanciamiento en

el paso de Horacio Cartes hacia Abdo Benitez; todos los cambios son expresión de las crecientes posturas antidemocráticas en la región.

El artículo que lleva por título “¿Desigualdades injustas? Transformaciones y continuidades del contexto post-progresista en América Latina” de Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler, compara la reducción de brechas de desigualdad social y sus percepciones entre el progresismo de inicios del siglo XXI y la década de los noventa. explorando los cambios y continuidades estructurales del neoliberalismo y el rol del Estado en la región. Destacan cómo los gobiernos que dieron un viraje a la izquierda consolidaron lo que los autores consideran mejoras en el mercado de trabajo, avances en la ampliación de la red de seguridad social y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en contraste con los sectores “ganadores” que aprovecharon y se beneficiaron de estas políticas. Dado el carácter histórico de los cambios y continuidades de época que enmarcan las transformaciones estructurales y sus percepciones de la justicia distributiva, los autores advierten sobre los peligros de la legitimación de la injusticia distributiva y sus repercusiones en los propios beneficiarios de las políticas sociales, por el carácter sistémico y global de la propia “percepción de justicia distributiva”.

Y cierra la sección, al mismo tiempo también el libro, Agustín De Marco con su artículo “Anti-política, ballotage y Polarización: hacia una nueva racionalidad electoral en América del Sur”, que desde una perspectiva comparada examina las correlaciones entre los comicios presidenciales en once países de Sudamérica, enfatizando en los resultados electorales en la segunda vuelta. Plantea como elemento importante a considerar en la fisura de las bases y la remoción del poder progresista, el papel electoral de las alianzas conservadoras-neoliberales en lo que denomina “orden post-progresista”, especialmente de los *ballotages* y el voto antagónico. Plantea que para salir de la fragmentación política se requiere superar el binarismo mediático de posturas a favor o en contra de los proyectos progresistas. En el examen del *ballotage* diferenciando entre aquellos con votación obligatoria y voluntaria en los últimos cinco años, encuentra que en la

segunda vuelta se cambió de racionalidad provocando intencionalmente la polarización multinivel en tres estadios: en lo colectivo con la grieta del personalismo de los candidatos versus la presencia de partidos, en lo subjetivo a través del contraste entre símbolos de impresiones amigo-enemigo, y en lo institucional con las reglas de selección de dos candidatos finales.

Como se advertirá, el conjunto de secciones y artículos del libro muestran distintas facetas de la experiencia progresista principalmente en el Ecuador y complementariamente en la región, en una suerte de mosaico temático e ideológico. No son abordajes esquemáticos orientados por un mismo lineamiento metodológico, sino distintas entradas analíticas que conducen a una suerte de “eclecticismo sistémico” como diría Mario Bunge, esto es, diversos métodos para un mismo propósito, en este caso el interés en los escenarios post-progresistas. Lo que a primera vista es una limitación de la obra, es también su fortaleza: la pluralidad de perspectivas de interpretación.

Asimismo, cabe señalar que durante su concreción ocurrieron dos hechos, uno local y otro global, que motivaron a algunos autores la revisión de sus artículos. Fueron la “insurrección” en octubre del 2019 en Ecuador que impulsó a repensar en el alcance de la lucha social en condiciones post-progresistas; y la pandemia del covid-19 que generalizó el Estado de excepción, las medidas sanitarias, y las restricciones económicas que provocaron la súbita recesión económica junto a la incertidumbre social. En cierto modo, la confección del libro ocurrió en medio del flujo de adaptaciones a la “nueva normalidad”.

La convocatoria abierta buscaba asegurar la inclusión de autores y autoras de un amplio espectro académico y militante; al mismo tiempo, promovía un espacio para compartir visiones que dialoguen con tres grandes temas, sin que esto signifique cerrar el debate interdisciplinar: la caracterización neo-conservadora de los escenarios post-progresistas, las consecuencias del cambio de orientación política y social en el país y la región, y las formas de resistencia social y

búsqueda de alternativas desde los sectores populares. Los artículos comparten este propósito y no tienen la pretensión de consolidar una postura teórica específica en torno a las definiciones del progresismo que cuenta con un largo e intrincado debate teórico-político no concluido, en el que el libro no se planteó incursionar. Aunque la convocatoria se propuso, se logró parcialmente incluir la discusión político-social originada en movimientos sociales, organizaciones populares e intelectuales orgánicos sobre los cambios de regímenes y las implicaciones para las fuerzas de izquierda.

Los artículos tampoco entran en discusión con los análisis geopolíticos que contextualizan la incidencia de la política exterior estadounidense en la región, que pasó de un régimen demócrata a un republicanismo de ultraderecha; ni con las derivas autoritarias que llevaron al declive de varios gobiernos progresistas con profundas fracturas en la democracia, sin contar con mecanismos regionales de reacción. Algunos artículos sí tratan el neogolpismo electoral, los procesos ilegítimos y el ascenso de la derecha en varios países latinoamericanos, incluso en aquellos que nunca abandonaron el neoliberalismo ni entraron en el progresismo.

Sin duda que el futuro post-progresista está colmado de incertidumbres nacional y regional, ante lo cual no se busca insistir en el listado de males derivados de las regresiones económicas neoliberales, del resurgimiento político de forzados neo-republicanismos autoritarios, del colapso ambiental provocado por la modernidad capitalista, pues sus efectos están a la vista y probablemente se profundizarán en años venideros. Ante lo cual el libro sí provee señales de un futuro distinto, alternativo, con el aprendizaje de las oportunidades desaprovechadas durante el progresismo, y con las emergentes luchas sociales en la región.

En suma, hay que continuar con las explicaciones críticas de las causas de la caída, ciclo, agotamiento, repliegue, retirada, derrota, según como se mire, del “progresismo” en el país y la región, sobre todo avizorar las trayectorias hacia futuros de bienestar deseados, con pensamientos renovados y prácticas políticas innovadoras. En

razón de lo cual, los Centros de Investigación asociados en Ecuador al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, concluyen la convocatoria con la presente publicación como un aporte a la comprensión del tiempo político que vivimos y ante los retos en el curso a un nuevo horizonte de futuro.



Primera sección  
**Perspectivas políticas  
post-progresistas**





# Una golondrina no hace verano, pero su presencia lo anuncia

## Herencias de la Insurrección de los Zánganos

*Stalin Herrera y Anahí Macaroff*

### **Introducción**

Meses atrás cuando inició la escritura de este artículo, tenía como nombre: “el gobierno quema pero la sociedad no arde” e intentaba explicar una situación en la cual; pese a que Lenín Moreno aceleradamente cedía el Estado a las elites eliminando los avances logrados en el periodo anterior, las organizaciones sociales no lograban mayor iniciativa política.

Sin embargo, octubre llegó desde abajo y el proceso de movilizaciones convocó a sectores organizados y no organizados, en muchos casos sin articulación ni dirección organizativa. Aunque la dinámica devino en una movilización indígena y popular que, si bien inició con los estudiantes y transportistas en Quito, escaló hasta convertirse en una movilización nacional. El hecho político movilizó y confrontó la sociedad con el gobierno, las elites económicas, sus partidos y sus medios de comunicación, mostrando con claridad la composición de sus intereses y los límites de la “democracia” propuesta. La insurrección de octubre cambió el panorama, abrió un nuevo contexto para

las organizaciones, y sobre todo, mostró que la sociedad está procesando el periodo y acumulando fuerzas para impulsar lo que podría ser parte de la renovación del campo popular y un nuevo ciclo de movilizaciones.

En tal sentido, la Insurrección de los Zánganos<sup>1</sup> es una coyuntura valiosa para pensar los desafíos del *post-progresismo*, en un momento complejo para el campo de la izquierda que aún está condicionado por la crisis de los gobiernos progresistas en la región.

En el caso del Ecuador el momento se caracterizó por la salida de Rafael Correa del gobierno, la posterior descomposición de lo que fue Alianza PAIS y una *recomposición diáfana* del neoliberalismo. Ponemos asiento en el sentido diáfano y claro del neoliberalismo porque en el Ecuador, dado que Moreno es un recambio que nace de la estructura de PAIS, el agotamiento y crisis del progresismo tiene otros debates: mientras que para los militantes de PAIS, y el mismo Correa, todo es un proceso de pura traición y cambio del proyecto político; para las organizaciones e intelectuales críticos del correísmo esto no es más que continuidad, pues los rasgos de la crisis actual se sentaron el periodo previo (2007-2017).

Este trabajo, rechaza la idea de que Moreno representa un cambio radical del proyecto anterior, y aunque vemos muchas continuidades, también reconocemos que los gobiernos de Moreno y Correa no son la misma cosa. Como muchos, compartimos la idea de que el ciclo de movilizaciones en el Ecuador y la región está relacionado con el neoliberalismo, pero para entender el sentido insurreccional y la herencia política de octubre es importante mirar lo que significó el gobierno de Correa para la sociedad, la organización y la movilización social. Tras diez años de gobierno y tres de recambio político, el progresismo es un fenómeno de enorme peso en la vida política

<sup>1</sup> En medio de las fuertes protestas por la eliminación del subsidio a la gasolina y otras medidas económicas el Presidente Lenín Moreno expresó: “Que se oiga bien: no voy a cambiar la medida. Que quede claro: se eliminó el subsidio, se acabó la zanganería” estas expresiones despectivas se re-significaron bautizando las protestas como insurrección o revuelta de los zánganos.

nacional, en tal sentido aún condiciona las disputas políticas levantadas por los movimientos sociales y el carácter del conflicto.

Para avanzar en la comprensión de octubre hemos dividido el texto en 4 secciones: 1) una descripción de la capacidad de contención del gobierno de Rafael Correa sobre las organizaciones; 2) el análisis de las acciones de las organizaciones en su disputa por su inclusión política; 3) una caracterización del gobierno de Moreno; 4) la descripción de algunos de los procesos sociales que se evidenciaron en la *Insurrección de Octubre*; y para terminar, 5) una reflexión final sobre los desafíos que heredamos.

## **PAIS de Correa**

En 2005 la gran movilización de los “forajidos” impulsó la caída de Lucio Gutiérrez e impulsó el ascenso de Rafael Correa, aunque no exclusivamente, tuvo como actor central a las clase medias quiteñas y fue el cierre de un ciclo de profunda inestabilidad, lucha contra el neoliberalismo y crisis del sistema político (5 presidentes destituidos entre 1997 y el 2005). Las demandas de este periodo dejaron su impronta en la constituyente del 2008, pero lo que caracterizó el momento posterior que conocimos como el “progresismo de la revolución ciudadana” (2007-2017) fue una aparente recomposición del sistema político; 10 años de un mismo gobierno, la hegemonía política de un partido y el debilitamiento de los movimientos sociales (en especial del movimiento indígena que había sido el centro de agregaciones políticas del campo popular entre 1990 y el 2006).

Al ascenso y éxito de la Revolución Ciudadana, enlazó una parte de las demandas de los movimientos sociales y logró una articulación política en la que participaban intelectuales, movimientos sociales, organizaciones de izquierda y varias figuras de la derecha. Tras la constitución del 2008, esta alianza se tornó más compleja y de creciente tensión con los movimientos sociales más importantes (mujeres, estudiantes, trabajadores e indígenas). En 2014, la polarización se transformó en fragmentación del campo popular entre

organizaciones afines al gobierno y las que entraron en oposición. Dirigentes históricos y sectores que habían sido columna vertebral de la CONAIE se alinearon con la Revolución Ciudadana e intentaron disputar la dirección de la organización. El Partido Socialista y la FENOCIN también se dividieron. Entre los trabajadores y maestros se crearon nuevas centrales como la Central Única de Trabajadores (CUT), el Parlamento Laboral y Red de Maestros. Hasta el 2015, la marcha del 1ro de mayo evidenciaba la relación y composición de fuerzas populares que estaban en uno u otro bando, y durante varios años la marcha de gobierno llegó a ser tan numerosa como la marcha de las y los trabajadores. Para varios autores la presencia de dirigentes sociales en las filas del gobierno, la promoción de organizaciones afines y la fractura de las organizaciones fue el signo de los procesos de cooptación de dirigentes y organizaciones, es decir la dominación desde arriba (Gaussen, 2018; Sierra, 2017). Esta lectura se enfoca en la acción de contención del gobierno, pero puede simplificar el rol activo de organizaciones y dirigentes que actuaron políticamente, valoraron costos y beneficios y decidieron estratégicamente trabajar con el gobierno. Así, más allá del aparato de gobierno para seducir, incorporar o crear organizaciones, es importante reconocer la *participación activa* de dirigentes y autoridades que encontraron en PAIS viendo una *oportunidad* para avanzar en sus proyectos o mejorar su posición de negociación frente al gobierno (Ortiz, 2013; Gatchet, 2013).

Sin embargo, ni la cooptación ni la participación activa eliminó las tensiones. Para Ramírez (2015), la oposición y polarización con el movimiento indígena, en parte, estuvo asociada a los límites del “reparto” pues el gobierno, en su estrategia de descorporatización del Estado rompía con las formas de acceso a recursos estatales que se habían construido en el neoliberalismo; pero, León (2010) observó tempranamente que las tensiones entre el gobierno y el movimiento indígena, a pesar de las cercanías ideológicas y las alianzas iniciales, se explicaba por la imposición de un modelo de Estado liberal y un proyecto económico extractivista que entró en oposición con

la agenda indígena construida en dos décadas<sup>2</sup>. La oposición de los trabajadores, en cambio, a pesar de los avances (incremento sostenido del salario básico, universalización de la seguridad, eliminación formal de la tercerización laboral) estaba relacionada con reformas normativas que limitan la libre sindicalización y provocaron el debilitamiento del sindicalismo público, bastión y resguardo de la organización frente a la flexibilización laboral del neoliberalismo (Herrera, 2016). Con el tiempo, en el marco de una polarización creciente, el gobierno desarrolló una *estrategia política de contención* que no se limitó a la judicialización o criminalización de dirigentes sociales –fenómenos bien documentados y denunciados por las organizaciones de derechos humanos<sup>3</sup>–, sino que organizó una estrategia compleja que articulaba la deslegitimación de actores sociales, con el cumplimiento de varias demandas básicas de acceso, dejando por fuera todas aquellas demandas que implicarán una ampliación de la participación política o el cambio del modelo de desarrollo extractivista.

Latorre y Herrera (2013), mostraron que cada sábado Correa situaba a sus enemigos, entre los cuales estaban también dirigentes

<sup>2</sup> Ospina y Lalander (2012) harán la misma observación y sitúan el conflicto en la lucha contra el extractivismo, y la construcción del Estado Plurinacional.

<sup>3</sup> En 2012, Amnistía Internacional publicó el documento: “Para que nadie reclame nada ¿Criminalización del derecho a la protesta en el Ecuador?” que lleva el registro de 40 dirigentes judicializados. En el mismo año el Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar presentó el “Informe Sobre Derechos Humanos” que lleva el registro de 210 personas afectadas por procesos de denuncias administrativas, civiles y penales entre 2007 y 2011. CEDHU, Acción Ecológica e INREDH presentaron el “Informe Criminalización a los defensores de los Derechos Humanos y la Naturaleza” que denuncia 58 casos de criminalización contra personas que protestaron por contaminación realizada por la empresa petrolera PETRORIENTAL; Defensoría del Pueblo presentó el documento “Los escenarios de la criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador: Desafíos para un Estado constitucional de derechos” que revisa 63 casos de procesos judiciales que vulneran derechos humanos en el proceso legal. Diego Cano, 2012, Persecución y criminalización de la lucha laboral en el Ecuador: periodo 2007-2011, Internacional de Servicios Públicos (ISP) – Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Quito. Documento en el que muestra que en el sector público hay 68 instituciones públicas que han separado a 12.077 trabajadores por distintas razones: siendo las más significativas supresión de partidas; terminación laboral y despidos intempestivos.

indígenas, trabajadores, estudiantes, feministas, ecologistas. El mismo presidente deslegitimaba a los dirigentes, cuestionando primero sus privilegios respecto al resto, su “incoherencia política” frente un gobierno de izquierda y luego su complicidad de con la *restauración conservadora*.<sup>4</sup>

En las sabatinas lo que hace es decir que los dirigentes no representan a nadie, organizaciones financiadas desde el exterior, son cuatro pelagatos, gringuitos de ojos azules, ¿quiénes son? Y eso se repite aquí también. En Cuellaje por ejemplo, nosotros los hemos apoyado en el desarrollo de la zona, (...) pero de pronto, este hombre se ha puesto en contra de las organizaciones; ¿Qué han hecho? ¿Cómo se gastan la plata? Un desprestigio sin razones, cuando hemos tenido buenas relaciones. Para mi es clarísimo la estrategia del gobierno, desprestigiar a todas las organizaciones (CZ. Intag, 2013, en Latorre y Herrera, 2013).

El presidente levantaba un discurso claro y punzante, que ponía en duda la acción de las organizaciones y fracturaba la solidaridad interna. Las sabatinas determinaban el libreto que se repetía en los ministros, se amplificaba en los medios de comunicación y a través de las estructuras de PAIS bajaba a los territorios. El gobierno actuó a través del uso selectivo de inversiones; ahí donde habían conflictos construía u ofrecía escuelas del milenio, subcentros de salud, vías asfaltadas, escuelas de formación ciudadana, proyectos de desarrollo productivo, etc. En muchos casos, PAIS incorporó a dirigentes locales como candidatos para juntas parroquiales y municipios

<sup>4</sup> Para Svampa los gobiernos progresistas polarizaron el escenario político y con esto simplificaron la política creando un espacio binario en donde se constituyeron como la única opción, una narrativa basada en hipótesis conspirativas donde las demandas y críticas de los movimientos sociales se juntan con las posiciones de la derecha, los grandes medios de comunicación y el imperialismo mundial (Svampa, 2019: 99). Así cada ejercicio de resistencia del MIE y las organizaciones sociales al extractivismo o de los trabajadores a la avanzada sobre sus derechos era deslegitimada por el gobierno al ser señalada como funcional a la derecha. Esta polarización, útil a los progresismo, fue igualmente fructífera para la derecha que se consolidaba como la única opción a los progresismos.

dividiendo la población en la disputa electoral. Pero cuando las estrategias de persuasión no funcionaban, intervenía la fuerza pública y se imponían procesos de judicialización de dirigentes; lo que pocos entienden es que, con la dirigencia en la cárcel, la organización debe multiplicar sus esfuerzos, además de sostener la disputa pública, debe sostener económica y emocionalmente a las familias, buscar el apoyo legal, recuperar la confianza de sus militantes y evitar que el miedo rompa la solidaridad política necesaria para sostener la organización (Latorre y Herrera, 2013).

Así, la eficiencia de la estrategia de contención se relaciona con el modelo de inversiones sociales. Tras la crisis económica y política resultado del neoliberalismo (1980-2006), la recuperación de la institucionalidad estatal, la inversión en salud, educación, vías e infraestructura, así como la ampliación de las telecomunicaciones, el incremento salarial sostenido, la universalización de la seguridad social para las mujeres trabajadoras remuneradas del hogar y las transferencias condicionadas hacia los sectores más empobrecidos (bonos de desarrollo humano); resolvieron buena parte de las demandas urgentes que los movimientos sociales disputaron en las calles. Al mismo tiempo, la ampliación del consumo y el bienestar cambiaron la “disponibilidad” de los sectores populares para movilizarse frente a la convocatoria de los movimientos sociales. El resultado es que, buena parte de las demandas *prácticas*,<sup>5</sup> lograban resolverse a través de las inversiones del gobierno, mientras que las demandas *políticas* (Estado plurinacional, sociedad intercultural, autonomía territorial, libre sindicalización, igualdad económica y política) se negociaron de manera desfavorable o simplemente se contuvieron.

A diferencia de los gobiernos de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez que lograron seducir a dirigentes y dividir a las organizaciones

<sup>5</sup> Es importante decir que las demandas prácticas en muchos casos resolvían también demandas estratégicas: las transferencias condicionadas de recursos (atención primaria, alimentos, materiales y uniformes a condición de que los niños asistieran a la escuela hasta terminar el bachillerato), luego ampliaba las oportunidades de acceso laboral y ascenso social para las familias.

base; el gobierno de Rafael Correa, sea por la persuasión persecución, pero sobre todo por las promesas de desarrollo, logró mantener bajo control buena parte de los conflictos locales, fracturar las organizaciones territoriales y cambiar *lealtades* de la población<sup>6</sup>. El Estado, no solo se construyó sobre un modelo basado en la meritocracia que no cambió las asimetrías del capital simbólico<sup>7</sup>; el Estado creció y se convirtió en el espacio de producción y reproducción de las clases medias; los altos salarios de los funcionarios públicos (incluyendo los profesores de las universidades y médicos), becas para estudios, crédito blando, reconocimiento social, etc. Para los sectores populares fueron importantes los bonos y para los dirigentes con cargos. Nuestro argumento es que la Revolución Ciudadana fue muy eficiente en la administración de los conflictos y en la contención de los movimientos sociales, no solo por el uso de la fuerza o los procesos de judicialización de dirigentes, sino por sus inversiones sociales, promesa de bienestar, ascenso social y consumo.

Con los y las trabajadoras, aunque parece contradictorio, a pesar de que el gobierno emitió el Mandato 8 contra la Flexibilización Laboral y sostuvo un discurso pro-trabajadores, desde la constituyente las organizaciones alertaron de las restricciones a la huelga presentes en el texto final y con el decreto ejecutivo 1701, los sindicatos fueron los primeros en entrar en la oposición al gobierno. En la práctica, el gobierno no solo enfrentó a los sindicatos del sector público, sino que fue cediendo reformas laborales<sup>8</sup> que terminaron fortalecer el

<sup>6</sup> Tuaza (2011), muestra que el cambio de lealtades lograron situarse en el mundo simbólico de la población restituyendo las viejas instituciones de hacienda.

<sup>7</sup> Allán Henry (2013) mostraba que el Estado crecía y se ocupaba de manera diferenciada, mientras que los secretarios y directores provenían de las universidades privadas, los técnicos medios y de campo provenían de las universidades públicas.

<sup>8</sup> 2008, Mandato Constituyente N.º 4, Garantiza la estabilidad Laboral, contratación colectiva y la organización; 2008, Mandato Constituyente N.º 8, elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización; 2008 Constitución, limita el derecho a la huelga de los trabajadores públicos (núcleo del sindicalismo en Ecuador) y divide el trabajo entre público y privado; 2009, Decreto Ejecutivo N.º 1701, limita la contratación colectiva en el sector público con el argumento de limitar los “privilegios sindicalistas”; 2010, Decreto Ejecutivo nro. 225, Re-



régimen de explotación<sup>9</sup>. Aunque con poco éxito, entre el 2007 y el 2018, los trabajadores salieron más de 30 veces a las calles<sup>10</sup> e hicieron varias demandas legales<sup>11</sup>. Así, aunque el gobierno tenía el respaldo

formas al Decreto Ejecutivo N.º 1701. Define normas y límites para la contratación colectiva en el sector público; 2010, Ley Orgánica de Servicio Público (Losep), Divide a servidores públicos –regidos por las normas de servicio público– y los obreros en el sector público –bajo el régimen del Código de Trabajo–, elimina la contratación colectiva y la huelga en el sector público; 2011, Decreto Ejecutivo N.º 813, Norma la compra de renuncias y pone en vigencia la “compra de renuncias obligatorias”; un mecanismo de presión y despido para los trabajadores; 2015, Ley de Justicia Laboral, Nuevas reglas para los trabajadores. Los cambios están relacionados con los tipos de contratación, bonificaciones, estabilidad laboral, utilidades, etc.; 2015, Enmiendas constitucionales, Los artículos 229 y 326 eliminan el derecho de negociación colectiva en el sector público y los trabajadores privados donde el Estado invierta recursos; 2016, Ley Orgánica de Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, La ley permite que, a cuenta de la crisis, las empresas puedan reducir la jornada de trabajo de 40 a 36 horas afectando los salarios de los trabajadores. Se elimina el aporte patronal a la cesantía y lo asume el Estado; 2016, Acuerdo Ministerial N.º 2016-0054, Formaliza la flexibilización laboral y el trabajo por horas en el sector agropecuario; 2017, Decreto Ejecutivo 094 Impide la compensación por renuncia para aquellos que tienen menos 70 años, siendo 40.000; 2017, Acuerdo Ministerial MDT-2017-0029, Formaliza los nuevos modelo contractuales que legalizan la flexibilización laboral en el sector bananero, florícola y turismo (Herrera, 2019).

<sup>9</sup> Las organizaciones de trabajadores mantuvieron varias denuncias y el informe sobre derechos laborales en el sector bananero (2018), el caso FURUKAWA en Santo Domingo (2019-2020) y el informe de la relatora dela OIT (2010) que observa la presencia de esclavitud moderna en el sector bananero; atestiguan muy bien este hecho, son un ejemplo claro del problema.

<sup>10</sup> En 2009 contra el decreto 1701 que facilitaba el despido y compra obligada de renuncia a los trabajadores, entre el 2010 y el 2013 se movilizaron varias veces contra la Losep; en el 2014 impulsaron el debate en torno a las reformas del Código del Trabajo y criticaron la propuesta de código impulsada por el gobierno, así como la Ley de Cesantías; en el 2015 se movilizaron contra la ley de Justicia Laboral porque la ley restringía la participación de los trabajadores en el reparto de las ganancias de las empresas; en el mismo año se movilizaron de manera intensa y junto al movimiento indígena en oposición a las enmiendas constitucionales; en el 2016 contra la ley de optimización laboral; y en 2017 contra las reformas a la Ley Orgánica de Servidores Públicos, LOSEP (Herrera, 2019).

<sup>11</sup> En agosto 2009, el FUT interpuso una demanda de Inconstitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales 0080 y 0155; en el mismo año, el FUT presentó un amparo constitucional al Decreto Ejecutivo 1701; en 2011, se interpuso una acción frente al Decreto Ejecutivo 013 que obliga la compra de renuncias públicas; en 2015 se interpuso otra acción frente a la Ley de Justicia Laboral; en mayo de 2016, los trabajadores del FUT y el Parlamento Laboral Ecuatoriano plantearon una denuncia de inconstitu-

de varias organizaciones sindicales, su programa lograba actualizar las bases del desarrollo del capitalismo y con esto, su capacidad de control sobre el mundo del *trabajo*, en su sentido amplio.

Visto desde la economía política, el proceso, modernizó el capitalismo en el Ecuador. La renovación del Estado, sus inversiones sociales, su capacidad de contención de las organización, sus pactos de consumo y ascenso con las clases medias, y la complicidad de la política pública con un sector de las élites económicas, fueron procesos que terminaron por alinear a la estructura de clases con sus intereses, pero con esto también se actualizó el régimen de explotación y control capitalista.

## **La disputa por la inclusión política**

La crisis de los movimientos sociales es un problema con distintas aristas que precede al gobierno de PAIS, y si bien la estrategia de control profundizó la crisis del movimiento indígena y sindical,<sup>12</sup> se tiende a subvalorar su accionar durante este periodo.

En el caso del movimiento indígena (MIE), hasta el 2009 se observa tensiones internas y los límites del movimiento para situarse, primero frente a Gutiérrez (con quien habían sido compañeros de fórmula) y luego frente a la Revolución Ciudadana que nació de Los Forajidos. Aun así, en el 2006 logró una movilización que obligó al gobierno de Alfredo Palacio dar marcha atrás la posible firma de una TLC con los Estados Unidos de América. Ya con Correa en el gobierno, había un intenso proceso de movilización y disputas territoriales frente al extractivismo que, inicialmente no estaba en el centro de

cionalidad frente al paquete tributario para la reconstrucción de Manabí (un día de sueldo para los que ganan más de USD 1.000). En agosto de 2018, la ASTAC presentó un recurso de inconstitucionalidad por los mandatos ministeriales que ordenan los nuevos modelos de contratación flexible.

<sup>12</sup> Sobre la crisis del movimiento indígena recomendamos la compilación de Ospina y Kaltmeier (2009); sobre el movimiento sindical los trabajos son más escasos pero pueden leerse el trabajo de León y Perez (1986); Miyachi (2006); Marega *et al.* (2017); Herrera (2016).

las demandas del movimiento indígena nacional<sup>13</sup>, obligó al MIE a mantener una posición anti-minera y en defensa del agua, e impulsar en la constituyente el Mandato Minero.

En 2007, aunque las organizaciones no lograron repetir la Asamblea de los Pueblos que había sido ícono de la participación en 1998, hicieron de la Asamblea Constituyente un espacio de movilización e incidencia permanente; cada organización estableció un centro de operaciones, realizaron marchas, buscaron y activaron sus vínculos con muchos de los asambleístas que venían de procesos organizativos, promovieron debates y pugnaron porque sus demandas estuvieran presentes en la nueva constitución.

Aprobada la constitución, el gobierno contaba con una nueva estructura normativa para refundar Estado, logró la mayoría parlamentaria, una inmensa popularidad social y la predisposición organizativa a articularse en torno a un proyecto que rápidamente fue abandonado por el mismo gobierno. Nos referimos a la adopción inicial del concepto de Sumak Kawsay / Buen Vivir que se tradujo a los Planes Nacionales para el Buen Vivir (2009-2013). La propuesta plantea una discusión sobre los modelos de desarrollo poniendo como centro la vida y los derechos de la naturaleza, pero fue abandonada por la explotación de los recursos naturales para sostener la inversión pública. El buen vivir fue sustituido por la promesa de la Transformación de la Matriz Productiva, pero finalmente el gobierno no llevó adelante ni el Buen Vivir, ni transformó la matriz productiva, sino que afianzó el modelo primario exportador con el

<sup>13</sup> La disputa tuvo como protagonistas: en la Amazonía a las poblaciones indígenas, campesinas y populares, así como los Concejos Provinciales de Sucumbios y Orellana contra la expansión petrolera y en demanda de inversiones (el Paro Biprovincial 2005 y Dayuma 2007); en marzo del 2008 organizaciones de distintas provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Morona Santiago, Imbabura, Chimborazo, Guayas y Zamora Chinchipe) agrupadas en torno a la Coordinadora Nacional en defensa de la Vida y la Soberanía (CNDVS), el Frente de Resistencia Sur a la Minería a Gran Escala (FRESMIGE) y la Coalición Nacional por la Defensa de los Recursos Naturales impulsaron un Paro Nacional con la intención de presionar a la ANC para que expidiera un Mandato Minero (Latorre y Santillana, 2009).

neoextractivismo agravado por el ingreso de China (Svampa, 2019) y la firma del Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea (2017).

Para los indígenas y las sociedades rurales, el proyecto del gobierno se tradujo en ampliación de las fronteras extractivas y la agroindustria; ya en 2010 se realizó una paralización territorial en defensa del agua y los territorios cuya magnitud obligó al presidente a sentarse en una mesa de diálogo, lo cual no tuvo mayores resultados. Entre 2010 y 2015 se movilizaron para impulsar la Ley de Agua. En 2013, la CONAIE promovió su participación en la consulta prelegislativa para lograr la desprivatización y el control comunitario del agua, con tensiones lograron inscribir a más de 1600 organizaciones “comunitarias”. En 2012 las organizaciones indígenas campesinas enfrentadas a la minería realizaron una marcha en defensa del Agua y la Vida con más de 70.000 personas; en el mismo contexto, las organizaciones campesinas articuladas a la CLOC-Vía Campesina (FEL, FENOCIN, Fenacle, CNC-Eloy Alfaro) impulsaron la ley de tierras con más de 40 mil firmas; y la FECAOL, en medio de Guayaquil, cuna de las oligarquías terratenientes, marchó contra el uso de transgénicos. En 2014 Yasunidos presentó 600.000 firmas para impulsar una consulta popular contra la explotación de la Reserva ecológica Yasuní. En ninguna de las acciones, las demandas de las organizaciones lograron cambiar las decisiones del gobierno.

En 2015, las movilizaciones convergieron con resistencia de las elites a la Ley de Plusvalía porque erradamente el gobierno la empujó, junto a una propuesta para su reelección. Si bien, esta convergencia contradictoria fue duramente criticada, muchos olvidan que la alianza entre trabajadores y movimiento indígena logró un proceso de movilizaciones que involucró a más de 100.000 personas en las calles por el archivo de las enmiendas constitucionales para la reelección, la derogatoria de la Ley de Recursos Hídricos, Ley de Tierras y la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (*El Universo*, 2015).

El mismo año, la Cumbre de los Pueblos demandó 18 enmiendas a la Ley de tierras; y en 2016 impulsaron la Cumbre Agraria para lanzar un Acuerdo Nacional Agrario para la protección de la Agricultura Familiar Campesina, la Soberanía Alimentaria, la agroecología y los derechos de los trabajadores rurales, así como la defensa de los territorios, la distribución de tierra y agua, y la oposición al acuerdo comercial con la UE, la minería a gran escala, la complicidad con el modelo agroindustrial (Cumbre Agraria, 2016).

Con lo anterior, quisiéramos matizar el carácter de la crisis de las organizaciones y movimientos sociales. Si bien, frente a un gobierno fuerte que lograba mantener su legitimidad a través de las elecciones, perdieron su capacidad de influencia en las esferas políticas nacionales, esto no significó que permanecieron inactivas ni inmovilizadas, ejercer presión, impulsar propuestas para el debate público y ocupar los espacios deliberativos<sup>14</sup>.

A lo largo del gobierno de Rafael Correa las cifras del observatorio de la Conflictividad Social del CAAP muestran que a pesar de la inversión social, el número de conflictos creció sostenidamente y se desplazó hacia los territorios mineros. El gobierno se niega a establecer mecanismos de resolución de los conflictos con indígenas y trabajadores, pero termina negociando con las élites, por ejemplo la firma de un Acuerdo comercial con la Unión Europea. Los conflictos sociales se acentuaron ante la pérdida de liquidez del gobierno por la baja del precio del petróleo y su imposibilidad de aplacar conflictos con inversión social. Sin embargo, aunque el gobierno mostró signos de agotamiento (en las elecciones seccionales del 2014 perdió las ciudades importantes y cabeceras provinciales, en el 2015 perdió las calles y se vio obligado a desistir en la reelección), las organizaciones

<sup>14</sup> Más allá de la fractura de las organizaciones a favor o en contra del gobierno, en general todas buscaron tener presencia en los espacios de deliberación política planteados por la ley de Participación Ciudadana. El más importante fue el Consejo de Participación y Control Social, también participaron de la COPISA y algunos los Consejos Consultivos que se crearon a escala ministerial, provincial o municipal. En especial el concejo campesino en el ministerio de Agricultura y luego el Consejo Nacional del Trabajo.

no lograron cambiar el contexto ni traducir la acción política en una articulación programática, sino que se fragmentaron y actuaron como *constelaciones* que hicieron del *asedio* la estrategia política frente al gobierno.

## Los malabares de buen samaritano

El costo de las movilizaciones contra las enmiendas lograron desestimar la reelección de Rafael Correa, quien mantuvo un importante respaldo que permitió el apretado triunfo de su candidato Lenín Moreno frente al representante de la derecha el banquero Guillermo Lasso y su partido (CREO). En un contexto regional que marcaba el *fin de los progresismo*<sup>15</sup> ya sea por vía electoral (Argentina) o por artilugios jurídicos de las derechas (Brasil), el triunfo electoral de Lenín Moreno parecía poner en discusión la tendencia regional. Sin embargo, el abrupto distanciamiento de Lenín Moreno respecto a Rafael Correa cambió el escenario. Moreno denunció que no había una “mesa servida”, que las arcas fiscales estaban en crisis y que el manejo de fondos públicos fueron irresponsables, logrando hacer de Correa el responsable de la crisis; luego, usó el caso de corrupción de Odebrecht que salpicó a su vicepresidente para separarlo del cargo y llevarlo a la cárcel; las denuncias de corrupción y sobrepagos que los medios de comunicación hábilmente pusieron en la opinión pública –algunas ya habían sido denunciadas por organizaciones sociales–, le sirvieron para poner en duda la inversión social como política de Estado, alineándose abiertamente con el neoliberalismo. Además, usó el marcado anti correísmo que compartían élites, medios de comunicación y organizaciones sociales, para aislar a PAIS y abrir un juego de alianzas propias. Moreno, le dio la espalda a su movimiento y con el mismo rostro amable promovió un gran “Diálogo

<sup>15</sup> Aunque la parte del debate se situó en el fin del proceso marcado por las elecciones y la dificultad de los gobiernos para movilizar su base electoral, Svampa y Modonesi (2016) plantean que el *fin de ciclo* tienen que ver con el agotamiento del modelo progresista y su giro hacia un programa claramente neoliberal.

Nacional” el cual acompañó con varios signos de voluntad para negociar con las organizaciones que habían estado en oposición. El indulto a los líderes sociales; la devolución de la sede de la CONAIE; la recuperación de la Dirección de la Educación Intercultural Bilingüe; el manejo de la Secretaría Nacional del Agua; la subsecretaria de la Agricultura Familiar Campesina; el reconocimiento de la UNE, etc. sirvieron para mostrar voluntad de cambio.

En un inicio, el conjunto de organizaciones sociales entraron en un periodo de negociación, en el que solo los jóvenes y mujeres mostraron capacidad de movilización y autonomía,<sup>16</sup> mientras que las organizaciones que habían sido base social del correísmo se vieron desplazadas del proceso político (*El Universo*, 2017a). Al mismo tiempo, la estructura de Alianza PAIS se fue fragmentando entre correístas y morenistas, hasta terminar perdiendo el control en la votación en la Asamblea Nacional.

En el proceso de disputa y negociación, el gobierno promovió una consulta popular con el objeto final de romper las lealtades que el correísmo mantenía en el Estado; para esto negoció varias de las demandas de las organizaciones y logró un acuerdo político para empujar la consulta que se compuso de siete preguntas sin relación la una con la otra y con diferentes tintes ideológicos entre sí: inhabilitar políticamente a las personas acusadas de corrupción; eliminar la reelección indefinida presente en las enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional Constitucional en el 2015; reestructurar el Consejo de Control y Participación Social; eliminar la Ley de Plusvalía –una de las razones por las que las elites se movilizaron en el 2015; incrementar la zona intangible y reducir la el área de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní (de 1.030

<sup>16</sup> A esto debemos sumar las marchas masivas de las mujeres del 8 de marzo, las Marchas de las Putas y las movilizaciones de Vivas Nos Queremos que en enero del 2019, en denuncia de la violación de Martha, lograron una marcha masiva de más de 20.000 mujeres. Finalmente, los jóvenes y estudiantes que se opusieron a la reforma educativa, al examen de méritos que restringía su ingreso a las universidades y en este momento a la eliminación de asignaciones para sus prácticas médicas.

hectáreas a 300 hectáreas); prohibir la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, en zonas intangibles, y centros urbanos; y finalmente, si están de acuerdo para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes.

El debate sobre si participar o no de la consulta estuvo presente en las organizaciones, y si bien había conciencia de la debilidad, parecía una acción necesaria para contener amenazas como la minería a cielo abierto o proteger el Yasuní. Lo cierto es que con la consulta el nuevo Consejo Transitorio de Control y Participación Social, tal como lo había hecho Correa en su momento<sup>17</sup>, se convirtió en una palanca para cambiar actores y fuerzas dentro de los poderes del Estado. A pesar del apoyo de las organizaciones y contar con algunos representantes en el CPCCS no lograron posicionar sus demandas, mientras que las elites lograron situar sus representantes<sup>18</sup> y ocupar las instituciones de gobierno.<sup>19</sup>

Las élites y grupos de poder, que al final del gobierno anterior tenían cada vez más influencia pero no contaban con muchos representantes directos, con el nuevo gobierno recuperaron el control presencial en una captura corporativa del Estado. Moreno se deshizo progresivamente de gran parte de las figuras que venían del gobierno anterior, y esas vacantes fueron ocupadas por figuras ligadas al sector empresarial. En el “Diálogo Nacional”, desde las cámaras y organizaciones gremiales, empresariales y productivas llovieron

<sup>17</sup> La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece en el artículo 5 cuáles son sus atribuciones, entre otras, de designar a Defensoría del Pueblo, defensor del Pueblo, al fiscal general del Estado y contralor general del Estado. También a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura; y superintendentes y defensores de audiencias.

<sup>18</sup> El mismo Consejero Pablo Dávila Jaramillo fue presidente ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción de Ecuador.

<sup>19</sup> Instituciones encargadas subrogantes: Superintendente de Comunicación; Superintendencia de Economía, Popular y Solidaria, Defensoría del Pueblo, Consejo de la Judicatura. Procuraduría General; Superintendencia de Poder del Control de Mercado; La Contraloría General del Estado, Fiscalía General. Instituciones con responsabilidades en funciones prorrogadas: cinco miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), de los cinco del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) o del defensor público (*El Universo*, 2019b).



propuestas, recomendaciones y solicitudes, que fueron mayoritariamente recogidas y aplicadas por el gobierno. Uno de los espacios utilizados por las élites fue el Consejo Consultivo Productivo y Tributario, instancia creada según los mismos voceros del Gobierno para *unir al Ejecutivo con el sector empresarial privado y así dinamizar la economía, crear empleos y simplificar trámites*, entre otros objetivos (Macaroff, 2018).

Mientras las organizaciones esperaban resultados del diálogo nacional y avances de la consulta popular, el gobierno profundizó un claro pacto pro-empresarial; articuló su bloque con las demandas y reformas legales de las elites;<sup>20</sup> los ministerios más importantes pasaron a estar comandados por sus representantes;<sup>21</sup> avanzó en una reforma para la flexibilización laboral; y a nombre de la crisis

<sup>20</sup> Una de las primeras leyes fue la derogatoria de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos que generó inconformidad en sectores productivos y sociales. Reforma a la Ley para suprimir los controles a los medios, promover su privatización y suprimir su democratización; la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal al promover una amnistía tributaria; perdonó a las grandes empresas nacionales y transnacionales un monto, según el mismo SRI, de 2.355 millones de dólares, de una deuda total de aproximadamente 4.295 millones. Se opuso a la despenalización del aborto. Transfirió el uso del dinero electrónico a los bancos privados.

<sup>21</sup> El mismo vicepresidente, Otto Ramón Sonnenholzner, está vinculado y es parte de empresas con intereses en la construcción, el comercio exterior y el turismo. Richard Martínez (Presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano) como Ministro de Finanzas; el fugaz ministerio de Acuicultura y Pesca, estuvo a cargo Ana Drouet Salcedo vinculada a las exportadoras y procesadoras de pescado y camarones; quien fue inicialmente la ministra de Industrias Eva García Fabre, cercana las Cámaras de Guayaquil y relacionada con el alcalde Jaime Nebot luego este ministerio se fusionó con el de Comercio Exterior dirigido por Pablo Campana, yerno de Isabel Noboa Pontón dueña del grupo Nobis del cual fue directivo, quien quedó al frente del super ministerio de Ministerio de Producción Comercio Exterior Inversiones y Pesca hasta junio de 2019 cargo que dejó luego de entregar al Ejecutivo el documento de proyecto de Ley de Fomento Productivo 2; Enrique Ponce de León, director general de la cadena hotelera transnacional Decameron, ministerio de turismo; Raúl Clemente Ledesma hijo del presidente de la principal asociación de exportadores bananeros, encabezó durante dos años el Ministerio del Trabajo, luego pasó por la gobernación de guayas y hoy desde agosto de 2019 es Ministro de Ambiente (Macaroff, 2018).

firmó un nuevo acuerdo<sup>22</sup> con el FMI sin que pase por la Asamblea Nacional violando así los artículos 289, 419 y 438 de la constitución; al igual que en épocas pasadas, el acuerdo vino acompañado de una serie de condicionamientos, políticas económicas y fiscales claramente anti-populares que el gobierno de Lenín Moreno comenzó a aplicar incluso de la firma del acuerdo.

Avanzó en la eliminación del subsidio a la gasolina de alto octanaje. Redujo las asignaciones presupuestarias de las universidades y los gobiernos locales. Eliminó las bonificaciones que recibían los estudiantes de medicina para que hicieran sus prácticas. Redujo las inversiones en salud y educación. El Decreto Ejecutivo 135 o Plan de Optimización y Austeridad le permitió desvincular a 33.000 trabajadores estatales, aumentado el ejército de trabajadores desempleados que crece desde 2015 (*Primicias, s/r*) y anunció una serie de medidas que recarga la crisis directamente sobre los salarios y derechos de los trabajadores<sup>23</sup>. Finalmente, el gobierno promueve las concesiones o privatización de las empresas públicas al sector privado (Hidroeléctrica Sopladora, que generaría USD 963 millones; al Banco del Pacífico, cuya venta dejaría unos USD 800 millones; a la empresa de telecomunicaciones CNT, de la que se esperan USD 400 millones y a la hidroeléctrica Minas San Francisco, que dejaría alrededor de USD 655 millones, en *El Comercio*, 2019b).

<sup>22</sup> El préstamo otorgado por el FMI asciende a USD 4.200 millones, es decir prácticamente el mismo monto que se habría obtenido de cobrar la deuda que se mantiene con el SRI por evasión tributaria sin endeudar al país.

<sup>23</sup> La reducción del periodo de vacaciones de 30 a 15 días para los empleados públicos. Los trabajadores de las empresas públicas, aportarán mensualmente, un día de su salario. Reducción del salario máximo en contratos ocasionales y nombramientos provisionales. Reducción de salarios en contratos ocasionales. La eliminación del 35% de recargo de los contratos eventuales y ocasionales para el sector privado. La creación del contrato para emprendimientos nuevos: si el negocio no funciona en un periodo máximo de tres años, el contrato ocasional terminará sin indemnizaciones. En caso contrario, el contrato pasará a ser de término indefinido. Promover la modalidad de teletrabajo, para que las actividades laborales se realicen desde casa. La jornada laboral de 40 horas podrá ser distribuida a lo largo de distintos días de la semana, es decir, no estará sujeta a cumplirse de lunes a viernes.

Además, durante el auge los gobiernos progresistas se construyó un relato de soberanía regional basada en los intentos de generar una integración latinoamericana por fuera de la alineación con EEUU<sup>24</sup>, sin embargo, la propuesta no logró concretarse. El gobierno de Correa diversificó los mercados de exportación; regreso a un acuerdo con el FMI; firmó el Acuerdo de Libre Comercio con Europa y convirtió a China en un socio comercial más importante. Las acciones fueron importantes para contener la crisis y mantener el discurso en torno al manejo soberano de la economía, pero estuvo lejos de ser una relación simétrica de cooperación.<sup>25</sup> Con Lenín Moreno, sin romper las relaciones y acuerdos con China, se dismantelaron los intentos de integración regional<sup>26</sup> y al tiempo que se inició una serie de gestos y acciones para “restablecer las buenas relaciones bilaterales con EEUU”<sup>27</sup> y demostrar la intención del gobierno ecuatoriano

<sup>24</sup> La propuesta se concentró en la promoción de un acuerdo de comercio y cooperación de los pueblos ALBA, la propuesta de integración en infraestructuras IRSA; la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como comunidad política y económica entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) y una moneda regional SUCRE.

<sup>25</sup> Maristella Svampa señala que al inicio del Consenso de los Commodities y al calor del ascenso de los gobiernos progresistas, no pocos analistas y políticos vieron con buenos ojos la incipiente relación entre los países latinoamericanos y China, argumentando que ésta ofrecía la posibilidad de ampliar los márgenes de autonomía de la región, en relación con la hegemonía estadounidense. En un escenario de pasaje acelerado de un mundo bipolar a uno de carácter multipolar, la relación con China adquirió un sentido político estratégico, en los equilibrios geopolíticos de la región latinoamericana. Sin embargo, al analizar la balanza comercial, el endeudamiento, y las concesiones realizadas a las empresas Chinas puede verse una clara relación de asimetría y dependencia (Svampa, 2019: 90).

<sup>26</sup> En agosto de 2018 sacó a Ecuador de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); el 14 marzo de 2019, abandonó Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) y a nombre de ceder el espacio para la Universidad Indígena que demandaba la CONAIE, comenzó un proceso de reversión del edificio donde funcionaba la secretaría ejecutiva del organismo.

<sup>27</sup> El 25 de abril de 2018 El ministro del Interior, César Navas, y el embajador de los EE.UU., Todd Chapman, suscribieron un memorándum de entendimiento y un convenio de cooperación que permite a la Administración para el Control de Drogas (DEA) y el Departamento de Inmigración y Control de Aduanas de los EE.UU. trabajar en el país. Al año siguiente en abril de 2019 Ecuador retiró el asilo diplomático al fundador de WikiLeaks, Julian Assange y en noviembre, un mes después del paro María Paula

de colaborar con la potencia del Norte. El 12 de febrero de 2020, el presidente Moreno fue recibido por su par en la Casa Blanca, tras lo cual se firmaron una serie de acuerdos que incluyen la capacitación de policías ecuatorianos por parte de EEUU. La USAID reabrió su oficina en Ecuador y el Representante de Comercio de los Estados Unidos se comprometió a enviar una delegación de alto nivel del Consejo de Comercio e Inversiones (TIC) a Ecuador en abril 2020. Encima, el gobierno presiona por integrarse al Acuerdo Comercial del Pacífico (Vaca F., 2020). Estas decisiones alinearon al gobierno con los intereses conservadores y el nuevo mapa de gobiernos conservadores (Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y Paraguay), contra Venezuela, Cuba, Nicaragua y el progresismo en América Latina.

El gobierno ha hecho de la crisis el argumento para legitimar el pacto con las élites (Dávalos, 2018) y así, avanzar en la re-afirmación del neoliberalismo como única salida; la crisis como argumento para legitimar la reducción de la capacidad adquisitiva, promover el desempleo y borrar las posibilidades de bienestar, ascenso social y consumo que sostenía a los gobiernos progresistas. Además, la crisis se convirtió en el argumento para reforzar la expansión de fronteras extractivas. La eliminación del subsidio y la amenaza del incremento de los combustibles fueron el límite de lo soportable.

Para el progresismo y el mismo R. Correa (2018), no hay más que traición a la herencia de Correa, mientras que para ciertos sectores críticos del correísmo no hay nada nuevo solo continuidad y deterioro del proceso. Sin embargo, nos parece que ambas lecturas no dan cuenta de la complejidad del momento y que un elemento distintivo tiene que ver con el rol del Estado. Correa entendía que el Estado le brindaba una “alianza” o sintonía con la sociedad y cierta autonomía relativa respecto a las presiones e intereses de las elites, mientras

Romo, firmaron este lunes 18 de noviembre del 2019 un Memorándum de Intención para proporcionar al Ecuador un sistema de control de fronteras con tecnología biográfica y biométrica.

Moreno se propone reducir el Estado y profundiza el control de las élites mediante su captura corporativa. El nuevo gobierno, al dismantelar la poca estructura partidaria mostró que no tiene apuesta política de futuro y dice no estar interesado en una posible reelección, por lo cual, la aplicación de medidas que eliminan su popularidad no parecen ser un problema y se subordina a los intereses de las élites y el mercado.

La gran interrogante tienen que ver con *la izquierda y los movimientos sociales*. Mientras estuvo Correa, el campo popular se había dividido entre el correísmo y anti-correísmo; para los primeros, los avances constitucionales, la inversión social y la disputa institucional legitimaba su alianza con el gobierno, pero sobre todo con y en defensa del Estado<sup>28</sup>; para los segundos, el gobierno se había convertido en el sujeto de persecución y exclusión política. Con Moreno, si bien se mantiene la oposición correísmo y anti-correísmo, el escenario cambió; se abrió un espacio para la negociación más que de articulación. Pero, el avance de la reforma abiertamente neoliberal, llevó a las organizaciones a abandonar paulatinamente el diálogo. Lo que quedó del correísmo se ubicó en la oposición política, pero tuvieron dificultades para consolidar una agenda política propia por fuera del Estado.

Tras casi 3 años de reformas neoliberales, el accionar de las organizaciones fue más bien local, incluso los diálogos en la esfera nacional terminaba en una negociación puntual<sup>29</sup>, y hasta Octubre

<sup>28</sup> Tal como lo planteó Carol Murillo, intelectual militante de la Revolución Ciudadana: “nosotros tenemos que hacer política con lo que hay y hacer política es estar contra esto, por lo menos decir, nosotros no somos neoliberales, nosotros creemos en la gente, nosotros creemos en un Estado, nosotros creemos en un orden. Nosotros somos practicantes de una constitución”, en (Murillo, 2019).

<sup>29</sup> 2017: MICC demanda atención frente a sequía y distribución del agua de riego; control del precio de la leche para que los medianos y pequeños productores; el pago justo a trabajadores de empresas floricultoras, agroindustriales y brocoleras. Ecuatorari demandó la extinción de las concesiones mineras en el país. Las mujeres indígenas de la Amazonía se movilizan y piden proteger sus territorios de la explotación petrolera y minera. 2018: CNC-EA, FENOCIN, CONAIE preparan marchas frente al gobierno demandando la eliminación de concesiones mineras, transporte comuni-

no habían logrado articular una estrategia de presión y contención efectiva, fue un periodo en el cual “el gobierno quema pero la sociedad no arde”. Probablemente por eso, Otto Sonnenholzner pidió comprensión a la ciudadanía previendo el descontento de la población, pero subestimó los alcances de la reacción popular.

## **La insurrección de octubre**

El 2 de Octubre Lenín Moreno anunció una serie de medidas que bajaban la presión fiscal a las empresas y recargaba la crisis directamente en los trabajadores, pero el combustible fue la mecha que encendió la indignación y las calles. Durante los 10 días que duró la protesta fueron sumándose sectores en una articulación coyuntural que logró dar marcha atrás al decreto 833. Existen varias crónicas sobre esos días, por lo que aquí nos centraremos en los principales elementos que la coyuntura mostró y nos dan algunas claves para mirar el futuro.

### ***Elites, medios de comunicación y uso de la fuerza represiva***

Un factor importante, fue la gran articulación y consenso entre las élites económicas-políticas, gobierno, los grandes medios de comunicación y el FMI. Si en décadas anteriores las élites pugnaban por quién lograba una mayor capacidad de lobby e influencia sobre el Estado, hoy muestran un grado de cohesión novedoso que trasciende

tario, educación intercultural, necesidad de *reforma agraria* y la construcción de un Estado Plurinacional. ECUARUNARI y sur minero impulsaron la marcha antiminera desde Zamora a Quito. Ganaderos y lecheros “Fe por la leche” demandaron precio y protección, ganaderos y lecheros de Pillaro, Chimborazo, Mulaló, Toacazo, El Pedregal, Loreto, Güitig, San Miguel de Romerillos, La Libertad, Aloasí, Alóag y El Chaupi. 2019: El MICC demandó la derogatoria del incremento del precio de la gasolina, precio de la leche y solución al transporte comunitario. La FENOCIN el cumplimiento del Acuerdo Patriótico, rechazó el acuerdo con el FMI y demandan una política de subsidios. FECAOL propuso, sin eco, un Paro Nacional Agrario contra las medidas del gobierno.

las diferencias entre los distintos partidos de derecha y sus figuras (CREO de Lasso, PSC de Nebot y PRIAN de Noboa).

El gobierno, cuya hegemonía parecía ponerse en entredicho con el masivo descontento social, no dudó en sostener su dominio mediante la represión. Dicha decisión fue posible gracias al consenso entre las elites, el control del poder judicial y la relación con los medios masivos de comunicación. Moreno hace el trabajo sucio, las élites lo sostienen para que resista los embates del descontento popular que generan sus medidas y los medios intentan trasladar el descontento al progresismo y la izquierda.<sup>30</sup> Moreno fue claro, prepara el camino para una sucesión de las élites: “cuando llegue el momento, estaré allí para apoyar a quienes, serán los futuros presidentes del Ecuador, el banquero Guillermo Lasso y Jaime Nebot representante del Partido Social Cristiano” (*El Universo*, 2019b). Aunque estos últimos intentaron situarse en la oposición y ganar simpatías, Su discurso osciló entre el silencio estratégico y los brotes de racismo de la dirigencia del Partido Social Cristiano cuando, ante la llegada del movimiento indígena a la ciudad de Guayaquil, la alcaldesa Cynthia Viteri y Jaime Nebot llaman a la ciudadanía a defender a Guayaquil y no permitir la entrada de los indígenas. Allí Nebot ante las cámaras de televisión recomendó a los indígenas “que se queden en el páramo” actos que le valieron el rechazo general de la sociedad y el movimiento indígena.

Los altos niveles represivos, no solo contaron con la complicidad silenciosa de las elites, sino que se valieron de los medios para desplegar una estrategia de desinformación y construir una realidad conveniente a sus intereses. Desde el gobierno y los medios se sostuvo con tozudez que las protestas se limitaban a la ciudad de Quito, tratando de ocultar las 20 provincias movilizadas y varias gobernaciones tomadas. Se puso el lente en los actos de vandalismo y

<sup>30</sup> *El Mundo* 2019 (Madrid) en <<https://bit.ly/32lq0vy>> acceso 16 noviembre 2019; Echeverría L. 2019 *El Comercio* (Quito) julio 2019 en <<https://bit.ly/39678U5>>; GK 2019 (Quito) diciembre 2019, en <<https://bit.ly/2vZd1Uk>> acceso enero 2020.

obviaron filmar las múltiples escenas de represión policial y militar. Tras el toque de queda, la sonoridad de los cacerolazos mostraron su rechazo a la medida inundando todos los rincones, pero para Telem Amazonas, uno de los principales canales de televisión del país, las cacerolas eran la forma que tenían los y las quiteñas de agradecer al presidente Moreno que ponga orden. El rol de los medios de comunicación fue masivamente repudiado durante las protestas, pero a ello hay que agregar el despliegue de una gran campaña oficial en redes sociales mediante las cuales el gobierno intenta desmentir el carácter de las medidas económicas y laborales.

Fue gracias a la inmensa labor de los medios alternativos de comunicación<sup>31</sup> que las imágenes llegaban desde todos los rincones dando cuenta de las movilizaciones en todo el país y se registraron las acciones de represión, que luego fueron claves para denunciar las violaciones a los derechos humanos, tanto a nivel nacional por la Defensoría del Pueblo<sup>32</sup> como internacional por la UE, la ONU, Amnistía Internacional<sup>33</sup> y la CIDH.

El nivel de impunidad le permitió al gobierno desestimar las denuncias y llamados de atención respaldando abiertamente el accionar de las fuerzas del orden, incluso realizó un banquete en el palacio de Carondelet en homenaje a la policía y Moreno señaló que la policía ejerció una violencia con “excesiva generosidad”. Tras octubre, la renovación de la cúpula militar y la adquisición por parte de Ejército<sup>34</sup> de miles de bombas lacrimógenas, escopetas, balas de goma y máscaras antigás para incrementar la “capacidad operativa

<sup>31</sup> Varios de estos medios, también tuvieron que enfrentar a la persecución y judicialización por parte del gobierno que no les perdona haber roto el cerco mediático.

<sup>32</sup> La Defensoría del Pueblo elaboró 7 informes, difundidos durante los 11 días del paro, para conocimiento de la ciudadanía, de las autoridades nacionales y de instancias internacionales, donde se reportaron más de 2532 víctimas entre personas aprehendidas arbitrariamente y heridas; 11 personas fallecidas y 7 gobernaciones provinciales tomadas.

<sup>33</sup> Amnistía Internacional instó a la Organización de Estados Americanos para ‘exigir’ a Ecuador una investigación sobre la “represión violenta” durante las manifestaciones.

<sup>34</sup> En un solo día, el Ejército firmó 3 contratos a un mes de las protestas de octubre e hizo compras para 204 equipos de combate, cada uno formado por 20 personas. Es



de las unidades tácticas en la ejecución de las operaciones militares en caso de nuevos disturbios” (Plan V, 2020); las declaraciones de los Ministros de Defensa, Oswaldo Jarrín y de Gobierno, María Paula Romo que anuncian el fortalecimiento de la policía, los militares y la inteligencia; así como los acuerdos con los Estados Unidos para “fortalecer la democracia” marcan el sentido de gobierno.

## **Movimiento, insurrección y cambio de lealtades**

El nivel de descontento acumulado permitió superar, al menos coyunturalmente, la fragmentación del campo popular que participó masivamente tanto en las protestas, como en la articulación de redes de solidaridad y cuidado.

En el marco del fin de ciclo progresista y la crisis de los movimientos sociales, nadie imaginó que el rechazo a las medidas planteadas por el gobierno tendría esa respuesta. Aunque la CONAIE y el FUT ya habían decidido movilizarse y se estaban preparando para salir el día 14, fueron estudiantes, y transportistas los que encendieron la mecha. Los transportistas rápidamente negociaron sus demandas, mientras que las y los estudiantes junto con colectivos de jóvenes, organizaciones de trabajadores y mujeres fueron quienes sostuvieron las movilizaciones de los primeros días. Fueron los indígenas quienes se movilaron masivamente a pesar de la falta de organización y coordinación, ya que muchas comunidades salieron a Quito autoconvocadas por su memoria histórica, más que por una directriz de la organización.<sup>35</sup>

decir para 4.080 militares, lo que representa el 15% de la totalidad del personal que se emplea en las operaciones militares internas (Plan V, 2020).

<sup>35</sup> Pocos días después de la movilización realizamos dos talleres en Tigua y Guangaje, cuna del Movimiento Indígena de Cotopaxi, en donde los dirigentes de la zona (alguno que habían apoyado a Correa), plantearon que las comunidades salieron a Quito o se quedaron en sus zonas cerrando carreteras, no por la convocatoria de organización territorial. Aunque reconocen la importancia de Leónidas Iza y la organización en el proceso, criticaron la falta de dirección y coordinación de la organización.

Las calles se llenaron de indígenas, jóvenes, estudiantes y mujeres, así como una enorme espectro de voluntarios y población que se solidarizó con la manifestación llevando pertrechos, alimentación, haciendo el trabajo de cuidado; los colectivos, los comunicadores populares y medios de comunicación comunitarios hicieron un enorme trabajo de información para romper el cerco mediático. Las mujeres fueron las únicas que lograron construir un espacio de diálogo interno, construir una agenda “propia”; marcharon contra la violencia y el racismo del momento, pero no ocuparon un lugar preponderante en los momentos de representación política.

Los estudiantes universitarios y secundarios estuvieron presentes desde el primer día de las protestas<sup>36</sup>. Las cifras reflejadas en el Séptimo informe de Monitoreo de Situación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, emitido el 14 de octubre de 2019 evidencian la importante participación juvenil ya que de las 1192 personas registradas como detenidas, el 25% eran adolescentes de entre 15 y 19 años; otro 25% corresponde a jóvenes de entre 20 y 24 años, le sigue en número jóvenes de 25 a 29 años con un 12% de las detenciones, y un 8% menores de 15 años. Es decir que casi el 70% de los detenidos era jóvenes de hasta 30 años.

Lo novedoso fue que su participación no se limitó a su rol como manifestantes en la primera línea sino que abarcó lo que podríamos denominar las tareas de cuidado, las cuales fueron vitales para sostener 10 días de movilización y acampe. Nos referimos a la organización de espacios de acogida, alimentación, cuidado de guaguas, brigadas de atención médica y primeros auxilios en las cuales participaron amplios sectores de la población pero estuvieron sostenidas por un gran número de jóvenes, la mayoría de ellos no pertenecientes a organizaciones políticas, ni sindicales. Para muchos y muchas de ellas era su primera vez en una manifestación.

<sup>36</sup> Las protestas por el costo del pasaje no son nuevas entre los sectores estudiantiles. Ocurrieron en 2002, contra el alza del combustible, durante el gobierno de Gustavo Noboa y como hemos visto recientemente han sido el elemento detonante de las protestas que siguen sacudiendo Chile.

En este sentido, su participación nos mostró un debate para entender lo político y las formas de hacer política desde el trabajo de cuidado. ¿Qué llevó a estos y estas jóvenes a salir a las calles ya sea a protestar o a sostener las movilizaciones? requiere una indagación más profunda que queda por fuera de los alcances de este trabajo. Sin embargo, es preciso resaltar el contexto de falta de oportunidades para la juventud. Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, las y los adolescentes y jóvenes representan el 32% de la población y de los cuales el 17,7% viven en pobreza; y el 11,4% en pobreza extrema según la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII). El alarmante decrecimiento de las cifras de empleo digno, repercuten especialmente entre las mujeres y jóvenes; y la respuesta del gobierno, para abordar este problema fue brindar facilidades a las empresas para la precarización e inestabilidad laboral de las y los jóvenes bajo el argumento de que la “generación milenial” no busca estabilidad<sup>37</sup>.

A su vez, durante 2019 los estudiantes de medicina de todo el país encabezaron una lucha por la reforma a la “Norma Técnica del Internado Rotativo en Establecimientos de Salud” emprendida por el Ministerio de Salud y el del Trabajo, la cual reducía casi 200 dólares el estipendio para los internados rotativos de las distintas carreras del sector de la salud. De manera inmediata las dos corrientes de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE) reaccionaron. La lucha de las y los estudiantes logró que los rectores de las universidades de Cuenca, Católica y del Azuay pidan la suspensión inmediata de la reducción con la carta de acción pública de inconstitucionalidad.

<sup>37</sup> El Presidente Lenín Moreno señaló que dotar de empleo a todas las personas es “un poco difícil, porque en el Estado ya no hay cupos, ya no caben” y, por ello, pidió a los jóvenes que busquen emprender “Van a darse cuenta cómo esa forma de perder seguridad y de ganar libertad es la que brinda las mayores satisfacciones, porque uno puede tener un cargo fijo, sí, gana en seguridad, el fin de mes le ponen su cheque, pero perdió en libertad” (*El Universo*, 2019).

Las medidas de protestas de las y los estudiantes se dieron hasta que en septiembre y el gobierno tuvo que dar marcha atrás con la medida, pero generaron cierto clima de resistencia entre las y los estudiantes de salud, que será importante analizar a la luz del rol protagónico que tendrán las brigadas de atención médica durante las manifestaciones de octubre y despertó el agradecimiento por parte de manifestantes, una gran admiración y simpatía de la población en general.

A pesar de las debilidades, las organizaciones participaron activamente del proceso y las movilizaciones volvieron a posicionar al movimiento indígena como el actor político más importantes del campo popular. El hecho en sí mismo no es extraño, la base comunitaria y la red de dirigentes locales sigue siendo una enorme potencialidad de la organización; y a pesar de la campaña de desprestigio a lo largo de los diez años del gobierno de Alianza PAIS, mantuvo su capital moral frente a la sociedad. Una fortaleza que el gobierno de Moreno no logró cambiar, aunque intentó hacerlo responsable de la violencia y articularlo a supuestos vínculos con el correísmo. Ante el cerco mediático y la gran circulación de noticias falsas, la exigencia del movimiento indígena respecto a la trasmisión en vivo del diálogo con el gobierno establecido el 13 octubre y en el cual se negoció la anulación del decreto 833 y el fin del paro, fue muy acertada para desarmar las sospechas de enrosque y negociaciones por debajo de la mesa.

La transmisión mostró un movimiento indígena firme y con un discurso claro; pero las organizaciones de trabajadores, mujeres y jóvenes que fueron centrales de la movilización no tuvieron una voz propia. Frente al resultado vale preguntarse ¿Por qué el movimiento indígena tiene la fortaleza para mantener su lugar de representación del campo popular? ¿Tiene la fortaleza para lograr recoger y canalizar la representación del conjunto de organizaciones y la sociedad? ¿Cómo entender la debilidad del resto de organizaciones?

Según Ospina, una de las grandes diferencias con la movilización de 1990 (levantamiento del inti raymi) y el 2006 (Forajidos), es que

la *insurrección de los zánganos* fue una movilización nacional con un componente tanto rural como urbano (Ospina, comunicación personal, Quito, febrero 2020). Al igual que en 1990, la base comunitaria de las organizaciones indígenas no solo se tomaron Quito, sino que cerraron la Sierra Centro, parte de la Amazonía y lograron tomar seis gobernaciones (*El Comercio*, 2019b). La fuerza y dimensión de la movilización revivió el *levantamiento indígena* de 1990 en la memoria colectiva, y reactivó su estrategia: las comunidades enviaron sus delegaciones de jóvenes a Quito, organizaron y colectivizaron los pertrechos (alimentación, escudos, madera, transporte), los dirigentes más viejos se convirtieron en maestros de los más jóvenes y reforzaron el cierre de vías, cada trinchera se convirtió en un espacio para recordar la historia y práctica de la lucha indígena (Carlos Lutuala, expresidente de Jatarishun, Cotopaxi, comunicación personal, Baños de Agua Santa, febrero 2020). Este impulso de la memoria colectiva y la fortaleza de la comunidad obligó a las organizaciones a resolver sus tensiones y diferencias (católicos y evangélicos, anti-correístas vs. correístas) que habían sido claves de la división territorial; y a Quito llegaron la CONAIE, FENOCIN y FEINE, una articulación que no se había visto desde las acciones por la Ley de Tierras.

Hoy la comunidad y la etnicidad tienen nuevas dimensiones, la diáspora migratoria no es nueva, pero mostró una renovada fortaleza. Para los dirigentes indígenas de Tigua y Guangaje, fueron sus hijos y miembros de la comunidad que viven en Quito los que ayudaron, con recursos y de manera personal, a sostener la movilización; “nosotros de la comunidad enviamos a 25 gentes, pero en Quito éramos más de mil” (Tigua, 16 octubre 2019). El vínculo de las redes comunitarias entre la ciudad y el campo también se vieron en los mercados y en los focos de movilización en las zonas periurbanas de Quito. En Guayaquil, los indígenas marcharon desde Guaranda, Cotopaxi y Chimborazo (Televisión Babahoyo 2019) en el afán de sacar a Moreno de su resguardo, ante lo cual las elites reaccionaron con un racismo virulento, exigieron de la policía represión (Viteri C. 2019), pero a lo largo de las caravanas, la población salió a apoyarlos

con alimentos y agua, y los indígenas de Guayaquil también salieron a las calles a protestar y demandar su lugar en su ciudad (TVR EC, 2019). Las acciones de solidaridad fueron más lejos, la población y las organizaciones de Quevedo, Manta, Olón, Esmeraldas y Babahoyo también caminaron por las calles coreando ¡Quito Aguanta que -Quevedo, Manta, Olón, Esmeraldas y Babahoyo- se levanta! Según, Mario Macías presidente del Centro Agrícola de Quevedo (Quito, 27 de marzo 2020), la marcha en Quevedo fue histórica, salieron unas dos mil personas, pero cuando llegaron los indígenas eran unas seis mil celebrando su llegada.

El recuento de las acciones en las ciudades de la Costa puede parecer anecdótico, pero en un país que históricamente se ha construido sobre identidades estratégicamente regionalizadas y confrontadas resulta sumamente significativas; y por otro lado muestra un quiebre de la estructura de lealtades sobre las cuales se levanta la hegemonía de las elites territoriales. ¿Cuáles serán los efectos de estos fenómenos? es un ejercicio difícil y exige estudiar las nuevas configuraciones de la etnicidad y la solidaridad; pero para un movimiento que históricamente, por la densidad demográfica de su condición étnica, vio su campo de acción restringido a lo regional (Sierra y parte de la Amazonía), la diáspora migratoria y las nuevas realidades demográficas (indígenas que mayoritariamente viven en ciudades) abren un campo a explorar. La participación de las ciudades de la Costa en las movilizaciones de Octubre requiere un análisis más específico, pero vale señalar que el gobierno de Correa hizo varios esfuerzos de disputar la hegemonía largamente cultivada por el Partido Social Cristiano desde 1992<sup>38</sup> y si bien hay varias organizaciones insisten en presentar una voz crítica, las redes clientelares y la estructura de lealtades sostienen un control territorial de las elites es tremendamente “eficiente” para asegurar sus lógicas de acumulación.<sup>39</sup> Habrá

<sup>38</sup> Febres Cordero (1992-1999), Jaime Nebot estuvo 19 años de alcalde (2000-2019) y la alcaldesa electa Cinthya Viteri (2019).

<sup>39</sup> Territorialmente las elites locales, no solo tienen intereses en las cadenas de producción para la exportación (banano, camarones, caña, palma, etc.), sino que con-

que ver si la fractura de lealtades abre espacios para cambiar la dinámica política y la movilización social; en Octubre pudimos ver a la sociedad alineada con el sentido insurreccional del momento, pero eso no necesariamente asegura que sus acciones posteriores busquen una alternativa hacia la izquierda.

## **Correa, correísmo y anticorreísmos**

Tal como lo venía haciendo, el gobierno de Moreno y los medios de comunicación aprovecharon las declaraciones de Rafael Correa (que el gobierno llame a nuevas elecciones, en CNN en Español 2019); y la participación de varias de sus figuras en las movilizaciones para perseguir y encarcelar a sus dirigentes bajo la acusación de conspiración orquestada por las fuerzas progresistas –Correa, Maduro y los latín kings– para derrocar al gobierno. La idea se acompañó por afirmaciones de algunos dirigentes del movimiento indígena que aseguraban que el correísmo había tomado la movilización (Lourdes T., 2019; Quishpe, 2019) y crearon desconfianza interna con todos aquellos que alguna vez habían negociado con el correísmo.

Las afirmaciones le dieron al correísmo una dimensión desproporcionada, pero la dinámica de la insurrección se encargó de desmontar tal idea: las declaraciones de Correa apostaron al respaldo popular, pero “las redes” criticaron la presencia de correístas en las calles, las organizaciones salieron con consignas “ni morenistas ni correístas” para distanciarse de las figuras; incluso, organizaciones que habían sido base de PAIS situaron con más claridad sus críticas al correísmo; y, una vez apresadas las figuras políticas del correísmo,

trolan las redes de comercio y los espacios de representación política (Concejos Provinciales, municipios y juntas parroquiales) indispensables para transferir recursos estatales directamente a sus negocios, subordinar la fuerza de trabajo y mantener su impunidad. Ni Correa y menos Moreno fueron la excepción, los representantes de los partidos tradicionales entraron a su estructura partidaria y aprovecharon los momentos para reforzar sus posición de privilegios y estrategia de acumulación (Herrera, 2017; Macaroff, 2019).

varios memes celebraron el hecho sin reparar que con el hecho el gobierno mejoró su posición en la composición de la Asamblea Nacional. Aunque se habían convertido en un actor de oposición al gobierno de Moreno, a diferencia de los periodos anteriores en que el correísmo disputaba las calles, en octubre su dimensión se amplificó gracias a la acción del gobierno más que la masividad de su organización. ¿Cómo fue que uno de los procesos políticos más importantes de la historia del Ecuador y de enormes victorias electorales, termine arrinconado por su propio recambio?

En un sentido gramsciano, a pesar de la popularidad de Correa, el anti correísmo se ha convertido en un consenso entre las elites y la sociedad política que se ha instalado como un dispositivo para mantener la fragmentación y desmovilización. El anti correísmo en las elites se explica porque, a pesar de que el gobierno de Correa garantizó su reproducción y ampliación económica, logró mantenerlos a cierto margen de la administración del Estado y la distribución del excedente o la renta estatal. El anti correísmo de las organizaciones se fraguó en la política de contención que deliberadamente la Revolución Ciudadana lanzó sobre los movimientos sociales, en especial sobre los indígenas y trabajadores, al punto de fragmentarse, perseguirlos y situarlos en la polarización permanente –de forma que el correísmo se convirtió en una de las grandes amenazas para la organización política. Pero el anti correísmo de Moreno y de los medios de comunicación se convirtió en una estrategia para orillar políticamente a Correa y hacer de “sus” consignas –el progresismo y la inversión pública– contrasentidos de época.

Al finalizar el diálogo y pacificada la insurrección, la ministra María Paula Romo fue enfática en afirmar que se buscarán los responsables de la violencia y el terror; y fue tras los representantes más visibles del correísmo (*Made for minds*, 2019). Paradójicamente, el gobierno usó las normas del Código Integral Penal (COIP) que, a pesar de la oposición y críticas de la sociedad en su momento, nació y se legitimó en las propias manos de lo que fue Alianza PAIS. Trágicamente, la misma Revolución Ciudadana, puso los cimientos de este



nuevo momento, los discursos que deslegitiman la acción política en las calles, convirtió la protesta social en un sujeto de sospecha e institucionalizó la judicialización de defensores en el COIP, con los cuales hoy se persigue a sus propios dirigentes.

Mientras la principal figura del correísmo, el mismo Rafael Correa, continúa afirmando que la crisis tiene que ver con la traición patológica de Moreno, la confabulación de las élites y medios de comunicación, así como la *restauración conservadora* que se orquestaba en la región (Correa, 2019a; Correa, 2020a); para Carol Murillo, una militante e intelectual del proceso el problema se sitúa en la organización:

(Pensando en comparación con los procesos en Argentina) ..no es exactamente la historia del Ecuador, detrás de Cristina y un partido histórico, hay una simbología enorme, hay un trabajo. Nosotros en cambio, no tenemos el partido histórico, no tenemos la simbología. Tenemos, digamos, un proyecto aplicado que demostró cosas y una figura política sobre la cual hicieron el esfuerzo porque esté fuera del escenario. Entonces, es casi milagroso que, un proceso que no tuvo la consistencia partidista, la historia política, la historia militante, que su figura principal siga teniendo el influjo que tienen el Ecuador y que al mismo tiempo le de esperanza a un montón de gente. Pero la destrucción de su figura, como la hemos visto durante estos siete días de manera desastrosa, de manera absoluta, de manera perversa; qué es hacer pensar que este jefe de la Banda tiene 5 operadores políticos acá incitando a más de 80% del país (Murillo, 2019).

La ventaja del movimiento social es que tiene redes de apoyo y guarda un capital moral que logra hacer de la criminalización un costo político para las élites; para el correísmo es algo nuevo, sobre el hecho evaden responsabilidad y aún están procesado su crisis. Tras la salida de Correa se vieron en una enorme debilidad y rápida fractura, sin el control del Estado tienen problemas para sobrevivir y ampliarse políticamente, aunque en las últimas elecciones mostraron

la fortaleza de un voto cautivo que será la fuente de su posibilidad electoral en el 2021.

Pasado octubre, el contexto revive al movimiento indígena y los movimientos sociales, pero se abre el proceso electoral sin que las tensiones correístas y anticorreístas puedan superar la polarización; aunque algunas figuras del correísmo imaginan la disputa electoral en una alianza amplia (Muñoz, 2020); y militantes del movimiento indígena promueven alianzas estratégicas; el mismo Rafael Correa, marca los límites de una alianza con el núcleo simbólico y político de la izquierda, el movimiento indígena;

(¿Es posible una alianza progresista para las próximas elecciones?)  
..sin pasar ciertas líneas rojas. Una de esas líneas, creo que se infiere, a los traidores no los podemos aceptar, a esa gente que metió presos a sus compañeros, que por hacer politiquería, jugaron con nuestra honra, con nuestra reputación, metieron preso a gente inocente, eso es imperdonable. Segundo, lograr la mayor unidad, pero para ser un político, es fundamental ser buenas personas, con malas personas vamos a perder más de lo que ganamos. Por ejemplo, se presiona mucho para hacer un pacto con el movimiento indígena. Siempre vamos a trabajar por el pueblo indígena, yo viví con el pueblo indígena, una de mis misiones fundamentales es tratar de sacar de la pobreza a los indígenas injustamente discriminados durante siglos; pero hay indígenas que no son buenas personas, que mienten, que son mala gente, que engañaron, que jugaron con sus muertos, que apoyaron al gobierno, le dieron una salida, cuando ya había matado a 11 personas, 1300 herido, 1200 detenidos; y baja el precio del combustible y ¡ya no hay problema señor Moreno!, cuando ellos no levantaron la protesta, porque fueron las bases las que levantaron esa protesta, la dirigencia nunca quiso esa protesta y luego tiró la tabla de salvación al gobierno. Con esa gente que juega con su propio pueblo, con esa gente que miente, que no es sincera, que tiene doble moral, por el odio a Correa prefirió apoyar a un gobierno nefasto como el Moreno que nos entrega al FMI, a las oligarquías, para traicionar a toda América Latina, con esa gente no podemos ir a ningún lado. Bienvenidos, izquierda o derecha, costa o sierra, pobres o ricos, pero manos limpias, mentes

lúcidas y corazones ardientes por la patria. Principio, valores, amor de patria, antes que ideología (Rafael Correa, 2020).

Así, solo diremos que la lectura de la principal figura política y núcleo de la estrategia venidera, expone la política en el blanco o negro de la moral, el bien y el mal, en una idea post-ideológica, aunque se afirman como una izquierda verdadera. Con seguridad la reflexión estratégica tendrá otros argumentos, pero es un tema que se acomodará en el marco de las fuerzas electorales.

## **Reflexiones finales**

Octubre llegó como golondrina y brisa fresca anunciando la posibilidad del verano. Para los nostálgicos del ciclo de movilizaciones anterior (1990-2006) y para los apocalípticos del fin de ciclo del movimiento indígena, octubre, con el movimiento indígena como cabeza del bloque popular, repuso la esperanza de recuperar las calles, re-politizar la sociedad, fortalecer la organización social y renovar las utopías en clave de movimiento social. Sin embargo, salir de un periodo de negociaciones, sostener la dinámica de movilización y articular un espacio para la organización de una alternativa, es una posibilidad abierta más que una realidad y no depende solo del movimiento indígena.

¿Cómo explicamos la dimensión de octubre y su sentido insurreccional? La profundización del neoliberalismo y la reforma laboral, junto al estancamiento de la economía desde el 2014, tuvieron un efecto brutal sobre los sectores rurales, repercutiendo en el comportamiento del voto<sup>40</sup> y podría explicar la disposición de los sectores populares para movilizarse. El nuevo giro conservador del gobierno de Moreno ejerció una enorme presión sobre el conjunto de la

<sup>40</sup> Los mapas electorales de Carlos Larrea (*et al.*, 2017), muestran que en las elecciones del 2017, el grueso del voto de PAIS se concentró en los quintiles o estratos medios, mientras que perdió en los quintiles más bajos y altos de la sociedad, o que los más pobres y ricos votaron por CREO de Lasso.

sociedad, la eliminación de subsidio solo fue el punto que marcó los límites de lo soportable y quebró la estructura de lealtades que sostenían el régimen de dominación que se había construido desde el 2006.

Las organizaciones indígenas recuperaron su memoria y práctica política, y los más viejos pudieron explicar la importancia de la organización y la comunidad para la disputa política. El movimiento feminista evidenció la importancia de los trabajos de cuidado y la politización de lo cotidiano. Para los más jóvenes, hijos de esta última década, octubre se convirtió en escuela de lucha y movilización, pero sobre todo, les mostró que la política de lo cotidiano tienen un enorme potencial transformador. Para los muchos otros que se movilizaban sin banderas las calles los envuelve en el proceso de subjetivación política y los enlaza con la *experiencia* del resto. Pero hay que avanzar en explicar la movilización, situar el momento e imaginar el futuro próximo.

Regresando a la disputa inacabada entre correístas y anticorreístas, no se puede desconocer que el gobierno de Moreno presenta una serie de continuidades y mucho de lo que vivimos es resultado de lo construido durante el gobierno de Correa, por encima los reclamos de las organizaciones sociales y la misma constitución. Sin embargo, la movilización, tiene que ver con la retirada del Estado y la crisis del régimen de dominación. Por eso nos parece que, en términos de Thompson, es productivo indagar sobre el quiebre en el *pacto de clases y lealtades* que Correa había construido en 10 años y que dependían principalmente la administración del Estado. La insurrección como un reencuentro de clases, aunque episódica, puede verse como el resultado del agotamiento del Diálogo Nacional, pero también puede entenderse a la luz del quiebre de esa “promesa” de ascenso social y consumo que lograron las inversiones *gubernamentales* a partir del reparto de la renta estatal. En términos gramscianos, el gobierno de Moreno perdió el interés de sostener la administración de los conflictos vía consensos y apuesta abiertamente por la fuerza, la cual es posible gracias a su pacto con y de las elites.

Después de octubre, es un error decir que Moreno es solo continuidad del correísmo; y tal como lo afirma Leónidas Iza, enfrentamos un gobierno distinto, el neoliberalismo a secas, sin mediaciones ni reparto del excedente. El consenso de clase que lo impulsa, no tiene intenciones de permitir que la sociedad participe de las rentas estatales y la acción de las elites dejan claro que no tienen otra propuesta para el Ecuador que no sea el capitalismo por despojo. Octubre demostró la alianza entre gobierno-elites-medios-FMI está dispuesta a reprimir a los manifestantes, perseguir a las organizaciones y construir un nuevo régimen de realidad. La posterior reafirmación pública de sus figuras de guerra y la dotación de pertrechos dejó claro cuál será la política futura, la contención de los movimientos sociales. De ahí que la defensa de derechos y la organización como garantía para la construcción de una democracia sustantiva se convierten en un desafío.

La acción de las organizaciones y las movilizaciones masivas, revivió la posibilidad organizativa, pero también sabemos que es un proceso lento. Las organizaciones de base mostraron capacidad de resolver sus tensiones y diferencias, pero pasada la coyuntura, la normalidad sigue siendo compleja. Con la movilización se impulsó el Parlamento de los Pueblos como estrategia para levantar una propuesta de país, como alternativa a las políticas neoliberales que fue entregada al gobierno el 31 de octubre de 2019. El acto puede resultar poco trascendente, pero las organizaciones muestran que a diferencia de las élites, tienen una propuesta para el país. En esta línea, son las mujeres las que han decidido mantener viva la propuesta mediante el “Parlamento plurinacional y popular de mujeres y organizaciones feministas del Ecuador” con un claro principio, no aceptan organizaciones o figuras correístas.

Octubre llegó como antesala de una coyuntura preelectoral donde el conjunto de la fuerza social tiende a invertirse en el impulso de sus candidatos y alianzas. Un momento en el cual, todas las potencialidades tienden a simplificarse u oscurecerse en la disputa electoral. Para el movimiento indígena la carga es enorme, el escenario

electoral desde la izquierda espera de su candidato. Hoy sabemos que las insurrecciones pueden ser base para seducir al electorado; ya pasó con Lucio Gutiérrez en el 2003 y Correa en el 2007, pero el saldo no es el mejor, los movimientos sociales son los primeros en ser desplazados de los gobiernos que suben en nombre de ellos.

En tal sentido la izquierda sigue siendo un enigma para sí misma, la insurrección tuvo el valor de mostrar su potencialidad política, pero el escenario posterior exige un diálogo político de consensos distinto. En ese campo octubre dejó más preguntas de certezas. El movimiento indígena mostró una enorme fortaleza y las mujeres lo gran sostener una articulación duradera pero eso no necesariamente alcanza ni se traduce en su brazo político. Parte de la bancada del Pachakutik, a pesar de la movilización, en la Ley de Simplificación Tributaria voto con la hegemonía parlamentaria que logró la alianza del gobierno con las élites, tal como lo hizo en las votaciones en torno al aborto o la ley que condona a las elites su deuda tributaria; de esta forma, su brazo político se convierte en el “talón de Aquiles”.

Para Correa, las elecciones del 2021 son una urgencia, la Revolución Ciudadana tiene concentrar esfuerzos en defenderse de la persecución y sin Correa no parece tener un/a candidata con oportunidades. Los resultados electorales de Argentina los anima y guardan un voto cautivo que no es despreciable, pero el mismo Correa constituye un límite; sus posturas refuerzan la polarización y el anti correísmo al interior de las organizaciones, pero guardan el peso de su experiencia es electoral más que organizativa.

Más allá del incierto panorama electoral y del potencial de utilizar la coyuntura como un terreno para cambiar la alianza conservadora de las elites, las organizaciones y movimiento sociales tienen un desafío que trasciende el momento electoral y se centra en las posibilidades de articular la experiencia dispersa y compleja de esos muchos que salieron a las calles, para dar sentido a una alternativa económica, política y social de largo alcance.

## Bibliografía

- Allán, H. 2013 “Revolución Ciudadana: crisis oligárquica y modelo neo-desarrollista” en *Cuadernos Americanos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México), N° 145.
- Amnistía Internacional 2012 *Para que nadie reclame nada ¿Criminalización del derecho a la protesta en el Ecuador?* (London: Amnistía Internacional).
- Basualdo, Eduardo y Arceo E. 2006 (comps.) “Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo” en Basualdo, E. M. y Arceo E. (comps.) *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Boos, T. 2020 “Rebelión, progresismo y economía moral: La clase media argentina en las últimas dos décadas”, en *NUSO* (Buenos Aires), N° 285, Enero-Febrero.
- Cano, D. 2012 *Persecución y criminalización de la lucha laboral en el Ecuador: periodo 2007-2011* (Quito: Internacional de Servicios Públicos – Centro de Derechos Económicos y Sociales).
- Cumbre Agraria 2016 Acuerdo Nacional Agrario: Documento operativo (Quito) en <<https://bit.ly/2SSxvHp>> acceso 16 noviembre 2019
- Dávalos, P. 2018 “La heurística de la crisis económica en el neoliberalismo” en *La Línea de Fuego*. (Quito) en <<https://lalineadefuego.info/2018/09/23/la-heuristica-de-la-crisis-economica-en-el-neoliberalismo-por-pablo-davalos/>> acceso 16 nov 2019.
- Gachet, F. 2013 “Economía y política en Guangaje”, Tesis de Maestría (Quito: FLACSO).
- Gaussens, P. 2018 *La izquierda latinoamericana contra los pueblos: el caso ecuatoriano (2007-2013)* (México: Yecolti).
- Herrera, S. 2016 “Sindicatos, contexto y disputa en el Ecuador”, en Cuda, E. et al. (comps.) *Nuevos estilos sindicales en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO/ UMET- Montevideo: UITEC-Unión Iberoamericana de Trabajadores de Edificios y Condominios).

Herrera, S. 2016a “Sindicatos rurales, contextos y disputas: Hacienda la Clementina y el Ingenio Azucarero Ecludos, (Quito: Observatorio de Cambio Rural (OCARU) – Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) – Universidad Andina Simón Bolívar).

Herrera, S. 2017 *De la lucha por la tierra a las democratización conservadora* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).

Herrera, S. 2019 “El `vacío sindical´ como hegemonía empresarial en el sector bananero” en *Análisis* (Quito: ILDIS-IEE).

Larrea, C., Baroja C., Malki Sáenz y Llumiquinga P., 2017 “¿Cómo votaron los ecuatorianos?. Una mirada geográfica y social”, (Quito: Repositorio, Universidad Andina Simón Bolívar), En <<https://bit.ly/3b50Nsh>>, acceso 16 noviembre de 2019.

Latorre S. y Herrera S. 2013 “Gobernar para extraer, dinámica del conflicto en el gobierno de Rafael Correa”, Herrera S., Iturralde P., Sánchez P. y Latorre S. 2013 ¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo (Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos –IEE– /Centro de Derechos Económicos y Sociales –CDES–).

Latorre, S. y Santillana A. 2009 “Capitalismo estatal o convergencias populares” en *Iconos*. (Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), N° 34.

León J. y Pérez Sáinz J.P. 1986 “Crisis y movimiento sindical en Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)”. En Chiriboga M. León J., Pérez J.P., Prieto M., Pachano S., Unda M. y Verdesoto L. 1986 *Movimientos sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO / ILDIS / CAAP / CEDIME / IEE / CEPLAES / CIUDAD).

León, J. 2010 “Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa” en *Íconos* (Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), N° 37.

Macaroff A. y Herrera, S. (eds.) 2017 *El Estado del banano en el Ecuador: acumulación, desigualdad y derechos laborales* (Quito: IEE/FES-ILDIS).



Macaroff, A 2018, “Las élites agrarias en la política ecuatoriana” en *Línea de Fuego* (Quito) en <<https://bit.ly/2Pj6FWB>> acceso 10 de noviembre de 2019.

Macaroff, A. 2019 “Entre élites y revueltas. Lecturas tras 12 días de paro” en Instituto de Estudios ecuatorianos (Quito) en <<https://www.iee.org.ec/noticias/entre-elites-y-revueltas-lecturas-tras-12-dias-de-paro-2.html>> acceso 11 de noviembre de 2019.

Marega, M.; Philipp, G. y Vitali, S. 2017 “Estrategias gremiales frente a la precarización laboral en el sector bananero de Los Ríos, Ecuador”. Ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 3 y 4 de diciembre 2017.

Martínez Santí, N. (comps.) 2020 *Octubre*. (Quito: El árbol de papel).

Miyachi, T. 2006 “*De la intransigencia a la conciliación: el aprendizaje político del movimiento obrero ecuatoriano*”, en Ecuador Debate (Quito: Centro Andino de Acción Popular), N° 69.

Ortiz, S. 2013 “Comuneros y Revolución Ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador”, en *Antropológica*, N° 31.

Ospina, P. 2011 “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa” en: C. Büschges, O. Kaltmeier, y S. Thies (eds.), *Culturas políticas en la región andina* (Madrid, Frankfurt: Iberoamericana, Vervuert).

Ospina, P. y Lalander, R. 2012 “Movimiento indígena y revolución ciudadana” en *Cuestiones de Política*, N° 48, enero-junio.

Ospina, P. y Olaf, K. (eds.) 2009 *Los Andes en movimiento. Sociedades andinas, Estado y cultura política* (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad de Bielefeld / Universidad Andina Simón Bolívar).

Ramírez, F. 2015 “Post-neoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, en Argento, M. y Ciccone A. (comps.), 2015, *Pulsión de cambio: Movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contra-hegemónicos* (Rosario: Editorial Último Recurso, Rosario Argentina), pp. 133-184.

Sierra, N. 2017 *La dominación progresista: El poder como instrumento de dominación* (Quito: Ediciones La Tierra).

Svampa, M. 2019 *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina* (Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales).

Svampa M. y Modonesi M. 2016 “Las derivas de los progresismo realmente existentes” en *La izquierda diario* (España) en <<https://bit.ly/3dIQwnw>> acceso 16 noviembre 2019.

Thompson, E. P. 1993 *Economía Moral de la multitud y otros ensayos, Clásicos de la Histórica Crítica* (México: Ediciones Desde Abajo).

Tuaza, L. A. 2011 *Runakuna ashka shaikushka shinami rikurinkuna, ña mana tandanakunata munankunanchu: la crisis del movimiento indígena ecuatoriano* (Quito: FLACSO).

### **Prensa**

Alberto B. 2019 Indígenas discriminados por alcaldesa racista piden derogatoria de las medidas (Quito) 9 de octubre, en <<https://bit.ly/2U7XJVu>> 16 de enero 2029.

CNN en Español 2019 “Rafael Correa dice que Lenín Moreno rompió la democracia y pide anticipar elecciones”, en <<https://bit.ly/39TaERL>>, acceso 8 octubre 2019.

Correa, R. 2018 “Conversamos con el expresidente Rafael Correa” en *En Clave Política* (Quito), julio 2018, en <<https://bit.ly/2wS9M1i>> acceso 11 de julio 2018.

Correa R. 2019, “Entrevista completa a Rafael Correa, expresidente de Ecuador” en *Diario de España* (Madrid) 25 de junio, en <<https://bit.ly/2TVG84t>> acceso 16 de noviembre 2019.

Correa, R. 2020, “Persecución política/Perspectiva económica Ecuador 2020” en *Punto Noticias* (Quito) enero 2020 en <<https://bit.ly/2TVXhLr>> acceso 13 de enero de 2020.

Echeverría L. 2019 *El Comercio* (Quito) julio 2019 en <<https://bit.ly/39678U5>>.

*Ecuador Enterate* 2019 “Llegada de la comunidad indígena proveniente del cantón Alausí provincia de Chimborazo al cantón El Triunfo, la ciudadanía se volcó a las calles a brindar su apoyo y hospitalidad”. En <<https://bit.ly/3cTg7KB>> acceso 16 de enero 2020.

*El Comercio* 2019a “Indígenas se apoderaron de la Gobernación de Tungurahua” (Quito) octubre 2019, en <<https://bit.ly/38KGL53>> acceso 16 enero 2019.

*El Comercio* 2019b (Quito) en <<https://bit.ly/2HRDohD>> acceso 20 noviembre 2019.

*El Mundo* 2019 (Madrid) en <<https://bit.ly/32lq0vy>> acceso 16 noviembre 2019.

*El Universo* 2015 (Quito) 12 de agosto en <<https://bit.ly/2XJBkzR>> acceso 16 noviembre 2019.

*El Universo* 2017 (Quito) 18 de junio en <<https://bit.ly/2v8yolV>> acceso 19 noviembre 2019.

*El Universo* 2019a (Quito) 7 junio en <<https://bit.ly/2vbk1NB>> acceso 16 de noviembre 2019.

*El Universo* 2019b (Quito) septiembre 2019 En <<https://bit.ly/32mudPt>> acceso 16 noviembre 2019.

*GK* 2019 (Quito) diciembre 2019, en <<https://bit.ly/2vZd1Uk>> acceso enero 2020.

Lourdes T. 2019, *El Universo* (Quito) 18 de octubre en <<https://bit.ly/3cZ-qlkV>> acceso 16 de noviembre 2019.

*Made for minds* 2019 (Alemania) 14 octubre, en <<https://bit.ly/2Wl1j19>> 16 de enero 2019.

Muñoz P. 2020 *En Clave Política* “Conversamos con Pabel Muñoz” (Quito) 13 de enero 2020, en <<https://bit.ly/3aZd1mo>> acceso 16 de enero 2020.

Murillo, C. 2019 *En Clave Política* (Quito) en <<https://bit.ly/2IR3B06>> acceso 9 de octubre 2019.

*Plan V*, 2020 (Quito) enero 2020, en <https://bit.ly/2z9Z4EO>> acceso, 27 de enero 2019.

*Primicias* s/r (Quito) en <<https://bit.ly/2TCggKD>> acceso 20 febrero 2020.

Quishpe, S. 2019, en *La Hora* (Quito) 12 de octubre, en <<https://bit.ly/2w5nOg0>> acceso 16 de noviembre de 2019.

Rafael Correa 2018, Conversamos con el expresidente Rafael Correa, *En Clave Política* (Quito) en <<https://bit.ly/2wS9M1i>> 11 de julio 2018.

*Rey Noticias* 2019, “Movimiento indígena procedentes de la provincia de Cotopaxi, llegaron a la Ciudad de Quevedo con destino a la ciudad de Guayaquil, en protesta por las medidas económicas del gobierno” (Quevedo) en <<https://bit.ly/2II9o87>> acceso 16 de enero 2019.

*Televisión Babahoyo* 2019 “Comunidades indígenas en #Guaranda rumbo a #Guayaquil (Babahoyo) en <<https://bit.ly/2U2ANqF>> acceso 16 de enero 2019.

*TVR EC* 2019, Indígenas evangélicos se reúnen en el parque Centenario (Quito), 9 de octubre, en <<https://bit.ly/2AJJTts>> acceso 16 noviembre 2019.

Vaca F. 2020 “La visita de Lenín Moreno a Donald Trump: así operó el “efecto Baki””, *Plan V*, en <<https://bit.ly/2TMwyyY>> 16 de febrero 2020.

Viteri C. 2019 en *JEC del Guayas*, “Los indígenas no merecen pisar Guayaquil” (Guayaquil) en <<https://bit.ly/3dFuS3q>> 16 noviembre 2019.

*Wuambra Radio* 2019 (Quito) en <<https://wambra.ec/la-protesta-joven/>> acceso 16 noviembre de 2019.

# Más allá de los cambios

## Continuidades en los gobiernos locales del Ecuador

*Víctor Hugo Torres Dávila*

### **Introducción**

El estudio de las consecuencias económicas, políticas y territoriales en el ámbito local provocadas por las transformaciones estatales durante el gobierno progresista en el Ecuador, todavía es inicial. Las pocas interpretaciones de lo ocurrido en el período 2007-2017 y sus efectos ulteriores, refieren al espacio nacional en el que parapetado en la reforma estatal, auspiciada por la Constitución del 2008, se instauró un ciclo de estatalidad (Zelik, 2012) desarrollista que en su implementación fortaleció el centralismo, y concentró la gobernabilidad en el Ejecutivo cooptando la recién creada Función de Transparencia y Control Social, para injerir en las demás funciones estatales. Durante el gobierno progresista creció considerablemente la inversión pública en obras de infraestructura vial, energía eléctrica, puertos y aeropuertos, al igual que se duplicó la inversión social con políticas de ampliación de coberturas, gratuidad y calidad de servicios de salud, educación e inclusión social que redujeron las brechas de desigualdad y bajaron la pobreza por ingresos (Correa, 2016), aunque desde el año 2016 se registra una tendencia

regresiva en la pobreza por ingresos (INEC, 2019). En conjunto la inversión pública fue superior al PIB nacional (Correa, 2016), pero en contraste, también se desató una enorme corrupción pública denunciada posteriormente (*El Comercio*, 13-06-2019). Lo acaecido en el nivel nacional durante el período progresista, no tuvo la misma intensidad en el ámbito local.

El propósito de éste texto es precisamente reflexionar sobre los desafíos que se presentan para los gobiernos locales, en lo que se considera como la etapa post-progresista, esto es la que empieza con la desactivación del ciclo de estatalidad transformista y la restauración neoliberal impulsada con las elecciones presidenciales del 2017, ganadas por el propio partido político que instauró el progresismo ecuatoriano. Para eso, proponemos debatir las consecuencias políticas de lo que consideramos tres elementos constitutivos del modelo de gobierno local heredado, y que el régimen de la “revolución ciudadana” propuso cambiar. Por encima del pluralismo ideológico y de la amplia convergencia social que concitó la Asamblea Constituyente del 2007 (Acosta y Martínez, 2009), en la que se formuló la nueva Constitución que declaró a la descentralización como condición del gobierno del Estado y enlazó el capítulo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el progresismo, en la práctica, anticipó un proyecto de recentralización y desconcentración estatal que no asumió lo local como estratégico, eclipsando, más bien, a la descentralización que a desgano se realizó casi al final del período.

El primer elemento se refiere a la tendencia de flujos y reflujos entre lo nacional y lo local en el Estado ecuatoriano, a sus variaciones políticas que han moldeado la capacidad institucional de los gobiernos locales: unos períodos han sido de ensanchamiento de la centralidad a costa de las localidades, y otros de ampliación de las localidades con el desmantelamiento de la centralidad. El progresismo fue un período al mismo tiempo de recentralización pública (Bastidas, 2017), y debilitamiento local que diluyó la poca gobernanza territorial; el ulterior post-progresismo no necesariamente

significa el resurgimiento de lo local, sino en medio del desconcierto, la posibilidad de reasumir la gobernanza territorial en condiciones de debilidad institucional y autonomía mermada.

El segundo elemento concierne a la fragmentación electoral de los gobiernos locales, por la que se tiende a la segmentación del sufragio, a través de múltiples alianzas y coaliciones territoriales que dispersan el respaldo ciudadano de las autoridades electas, coadyuvando el personalismo en las relaciones de clientela-oposición ante el gobierno central y los actores territoriales. Durante el progresismo se mantuvo el predominio del gobernante partido Movimiento Alianza PAIS (MPAIS) en tres elecciones presidenciales, al tiempo que se acentuó el fraccionamiento local en los dos sufragios seccionales en los que se incubó la oposición; mientras en las recientes votaciones seccionales del 2019, en ambiente post-progresista, continuó la segmentación electoral local amplificadas por la pérdida de influencia del MPAIS y el resurgimiento de desgastados liderazgos políticos. El resultado es una sostenida tendencia a elegir autoridades locales con baja votación y escasa legitimidad que debilita la democracia territorial, y se proyecta ficcionalmente a escala nacional.

Y el tercer elemento alude al repliegue de las organizaciones populares, colectivos y demás formas asociativas en las localidades, con el consecuente escaso o ningún involucramiento social en los sistemas de participación ciudadana establecidos normativamente como responsabilidad de los GAD, tradicionalmente considerados de mayor cercanía a la gente. Si bien la desactivación de los movimientos sociales precedió al progresismo, en su período se acentuó estigmatizándose a las organizaciones de la sociedad civil, reemplazándolas con instancias públicas de participación que fueron asumidas como dispositivos administrativos por las autoridades locales, y no como medios cívicos de relacionamiento con la sociedad. La atomización de los intereses territoriales y la escasa participación ciudadana resultantes, revelan una persistente geografía patrimonial en los gobiernos locales.

Cabe señalar que lo local en el Ecuador tiene tres niveles: el más grande corresponde a las provincias con gobiernos en las prefecturas, dentro de ellas están los cantones con gobiernos municipales, y a su interior las parroquias rurales con gobiernos en las juntas parroquiales rurales (COOTAD, 2010), el presente texto enfatiza en las prefecturas y sobre todo en los municipios. Del mismo modo, las localidades en símil con la mayoría de países de la región son de geografía desigual, desemejantes en actorías públicas, privadas y colectivas, con sociedades culturalmente diferentes, y en conjunto reproducen profundas inequidades económicas, sociales y espaciales respecto de la capital, la centralidad y las regiones del país. En lo local se materializa la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana que continuó disociada del homogéneo proyecto nacional del progresismo, sus secuelas se revelan en el consecuente resultado o transición post-progresista.

## **Flujos y reflujos entre lo nacional y lo local**

Los gobiernos locales son constitutivos del Estado-nación y escenarios espaciales de la política. No es lo mismo gobierno local que poder local, aunque el municipalismo latinoamericano tiende a usarlos como sinónimos. El gobierno local refiere a los regímenes seccionales con competencias, institucionalidades y normativas territoriales enmarcadas en el sistema general del Estado, y que se materializan en realidades singulares, configurando una suerte de subsistema político en torno a los actuaciones de las autoridades electas y los grupos de poder sobre las instituciones (Caviglia, 1998: 26), respaldado en el más antiguo y conflictivo de sus atributos: la autonomía. El poder local, en cambio, alude a la escala territorial de los complejos nexos entre poder, dominación e intereses que hacen parte de las relaciones políticas, ideológicas y económicas del Estado capitalista con la sociedad (Jessop, 2017: 145-146) en diferentes ámbitos de ejercicio del poder, para los fines del análisis, en los



ámbitos regional y local entre los que sin duda hay intersecciones y solapamientos.

La política condiciona las mutables relaciones autonómicas entre los gobiernos locales y la centralidad estatal, especialmente en situaciones históricas en las que provincias y municipios no solo precedieron al Estado moderno, sino que fueron la base institucional sobre la que éste se configuró, como ocurrió en Ecuador donde las tensiones entre los poderes regionales y la centralidad presentes desde el inicio de la república (Ayala, 2011), marcaron el devenir de los gobiernos locales.

Dicho sumariamente, el Cabildo colonial dotado de enormes prerrogativas en el que germinaron las autonomías regionales independentistas, vio mermar su institucionalidad con la formación de la república, debido a los avances decimonónicos del Estado sobre la sociedad que buscaban crear la nación desde la centralidad (Mauguashca, 1994). En la segunda mitad del siglo XIX, la modernización conservadora restringió las autonomías regionales y recortó las competencias municipales, estableciendo una nueva institucionalidad local adscrita a la centralidad (Torres 1989, 53); mientras la modernización liberal posterior si bien no modificó el modelo municipal, le transfirió importantes recursos económicos especialmente a los municipios costeños para la inversión pública regional, tendencia que se consolidó en la Constitución de 1906 con el reconocimiento formal, por primera vez, de la autonomía municipal (Torres, 1989: 56). Fue un largo período de integración nacional en el que la centralidad penetró a los poderes regionales y redujo a los gobiernos subnacionales.

En el primer tercio del siglo XX nuevamente los gobiernos locales estuvieron en el medio, entre los afanes centralistas de modernización estatal y las dinámicas de los poderes regionales agrarios y agroexportadores (Ramón, 2004: 95). En las décadas sesenta y setenta con el reformismo desarrollista y el auge petrolero, en cambio, emergió un nuevo impulso centralizador y de ampliación del Estado nacional que mermó los intereses locales, cuestión

ordinariamente admitida por la creencia en la teoría de la “filtración gradual” que anuncia que los “beneficios del crecimiento” llegarán “a las regiones atrasadas o en desventaja dentro del país, así como a las clases sociales más pobres” (Portes y Kincaid, 1991: 35), aunque en la experiencia del desarrollo nacional los resultados fueron contrarios.

Entrados los años ochenta, con el neoliberalismo postrero que abarcó el último tercio del siglo XX, se desató la crisis del modelo centralista de Estado por las presiones de los poderes regionales interesados en el mercado global, expresadas en el resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía (Ojeda, 2000), coincidentes con el auge en la formación de municipios pequeños, pues cerca de la mitad de cantones se crearon desde fines de los años setenta (AME, 2011), sin cumplir con los requisitos legales y las condiciones espaciales mínimas, estimulados por un repentino auge local asociado al clientelismo político. Las transferencias presupuestarias a las entidades regionales –que inmediatamente privatizaban los recursos públicos– crecieron en el presupuesto estatal, mientras las asignaciones a municipios y prefecturas continuaban secularmente desatendidas, en esas condiciones un tercio de los gobiernos locales respaldados en su autonomía, a fines de la década y con distinta intensidad emprendieron procesos de desarrollo local que ampliaron sus funciones, mientras en paralelo se formuló la ley de descentralización y participación social que permitía la discrecional escogencia de las competencias a descentralizar, la denominada “descentralización a la carta” (Ortiz, 2017: 125), algo que nunca ocurrió; sin embargo, se había forjado la ficción de que en lo local sí funciona aquello que en el nivel nacional no.

A comienzos del siglo XXI el progresismo alineado en la recuperación del Estado, emprendió una nueva etapa de centralismo sustentada en una densa reforma de la racionalidad normativa, institucional y burocrática con la que puso en marcha la gobernabilidad presidencial. La recentralización y desconcentración estatal se implementaron a través de un complejo entramado de ministerios,

secretarías, coordinaciones y superintendencias que al tiempo que ampliaron la centralidad estatal (Senplades, 2013), ensayaron arreglos institucionales para “bajar al territorio”, creando una franja gris que todavía no acaba de despejarse entre la fracasada regionalización burocrática, declarada luego como zonas de planificación, más tarde asumida como zonas, distritos y circuitos desconcentrados de las políticas sectoriales; junto a la división administrativa de provincias, cantones y parroquias, y al régimen presidencial de gobernadores, jefes y tenientes políticos, denominando “Ejecutivo desconcentrado” (Senplades, 2013) a esa superposición vertical de ámbitos gubernamentales.

En símil, el mandato constitucional de gobiernos autónomos descentralizados oficializó las disparidades institucionales entre los tres grandes municipios (Quito, Guayaquil y Cuenca) que forman parte de los poderes regionales, los que históricamente no han necesitado de la descentralización para asumir nuevas competencias por su relación heterónoma (Morales, s.f.) con la centralidad; entre los medianos municipios de las trece ciudades intermedias algunas de ellas capitales de provincia, en los cuarenta y cuatro municipios menores de las ciudades pequeñas, y entre los 161 municipios de las demás localidades en los cantones rurales (CITE, 2015); al igual que entre las debilitadas prefecturas confinadas a la ruralidad y discursivamente deseosas de verse como gobiernos intermedios (Baroja y Lasso, 2017).

La disparidad de los gobiernos locales también se acentuó con la planificación centralista del desarrollo, asumida como el dispositivo para la asignación presupuestaria, las prioridades de inversión y el estatus emblemático de los proyectos de inversión pública, en el marco de la lógica de gobernabilidad nacional (COPFP, 2010); mientras en el ámbito local se planificaba en condiciones de debilidad institucional, en medio de presiones clientelares y fuerzas económico-territoriales ante las cuales las autoridades pactan, ceden o representan, con lo que los planes locales, en su mayoría, obedecen a impulsos semi gobernanza: son el fruto de la negociación-presión

de intereses privados, públicos y comunitarios, cuando efectivamente se planifica, porque en la práctica se tiende a asumir los planes locales como requisito administrativo para acceder al presupuesto público. De todas maneras, la forzada articulación entre la gobernabilidad nacional y la cuasi gobernanza local, repercutió en la debilidad estratégica de los gobiernos seccionales, ya que si en el neoliberalismo precedente los municipios, salvo algunas excepciones, individualmente formularon sus propios horizontes localistas aunque en conjunto no visualizaban mayores perspectivas territoriales (Hidalgo, *et al.*, 1999), en el progresismo, en cambio, perdieron sus horizontes, limitándose a la gestión local de las políticas sectoriales de la planificación nacional en unos casos, o a la resistencia y franca oposición al centralismo en otros.

En medio de la disparidad institucional de los GAD, la descentralización administrativa avanzó transfiriendo “en cascada” las competencias en los tres niveles locales (CNC, 2016), mientras la descentralización financiera no ocurrió con la misma intensidad por el déficit fiscal del Estado agudizado desde el año 2016, debido al debilitamiento de las exportaciones petroleras, a las restituidas presiones neoliberales que menguaron la tributación empresarial, y al incremento del endeudamiento público. La descentralización política, a su vez, muestra la dificultad de la mayoría de GAD para operar con las nuevas competencias, incluso todavía muchos municipios -especialmente pequeños- tienen limitaciones para implementar las tradicionales funciones territoriales, menos aún para asumir las nuevas competencias, revelando la crónica debilidad institucional de los gobiernos locales.

Las transferencias presupuestarias a los municipios aumentaron paulatinamente desde antes del progresismo, entre los años 2000 al 2014 se multiplicaron proporcionalmente en diez veces, y los ingresos propios crecieron en la misma medida (BEDE, 2015), al tiempo que, paradójicamente, se desincentiva la autonomía fiscal municipal por la tendencia a reducir el peso de los ingresos propios en el presupuesto municipal, manteniéndose la dependencia

del presupuesto nacional (Barrera, 2015: 29). No se cambió, sino más bien se ratificó el patrón desigual de corresponsabilidad fiscal entre los niveles de gobierno, los municipios reciben la mayor asignación de recursos fiscales, reforzada por su capacidad de recaudación tributaria, a diferencia de las prefecturas y juntas parroquiales rurales que reciben montos sustantivamente menores, y carecen de atribuciones para recaudación tributaria. Así, administrativamente se transfirieron las competencias, financieramente se hizo con pocos recursos, y políticamente hay debilidades para su implementación; hoy los GAD tienen más responsabilidades, las mismas capacidades y menos recursos.

El desencaje entre las disparidades institucionales de los GAD y la uniforme descentralización, termina siendo en la práctica un proceso desigual por el que pocos gobiernos locales están asumiendo las competencias, lo cual evidencia que las disparidades institucionales de los GAD son parte de la concentración territorial de la riqueza. Tomando como referencia el VAB cantonal se puede observar las inequidades en las rentas territoriales: en el 14% de cantones predominan las rentas de origen agropecuario, en el 17% de cantones hay diversificación de las rentas en servicios privados, servicios públicos, agricultura, comercio, manufacturas; mientras en el 8% de cantones las rentas provienen de los servicios privados y las manufacturas industriales; en el 5% de cantones sus rentas son mineras; en el 29% de cantones las rentas son múltiples: servicios privados, comercio, manufactura, agricultura y tiene mayor peso las servicios públicos; en el 9% de cantones las rentas provienen de los servicios privados como comercio, turismo e inmobiliario; y en el 18% de cantones las rentas se originan fundamentalmente en los servicios públicos (BCE, 2016).

Las cifras muestran que en más de la mitad de cantones ecuatorianos las rentas públicas son decisivas en la vida local, y corresponden a la mayoría de municipios pequeños que subsisten con las transferencias estatales. La generación de riqueza está concentrada en alrededor de veinte y cinco cantones, con municipios

consolidados como parte de los poderes regionales y los capitales agroexportadores, industriales, financieros, inmobiliarios y comerciales; otro tanto corresponde a los cantones de las capitales de provincia y algunas ciudades intermedias, con municipios medianos asiento de la extendida clase media urbana y una economía de servicios; los demás son cantones de predominio agrario, muchas de sus economías en decrecimiento; y los cantones mineros son una anomalía, porque producen en la localidad y tributan en la centralidad (BCE, 2016). Así, las disparidades institucionales locales y la desigual descentralización comparten la misma condición espacial de concentración de la riqueza, imbricada con la dominación estructural que el centralismo progresista no se propuso modificar.

La desorganizada transición post-progresista ensayo al inicio una declarada gobernanza presidencial para resarcir los intereses de los que habían sido afectados por el progresismo, en lo sustantivo del sector empresarial, gremios y organizaciones sociales, con reformas legislativas que desactivan el Estado regulador, reducen impuestos, condonan deudas tributarias empresariales, reorientan las prioridades de inversión pública, restituyen atribuciones (Acosta y Guijarro, 2018), entre otras, que repercuten en la crisis de prestación de servicios públicos de salud, educación y bienestar social surgida en el último tramo del propio período progresista. En el nivel local, con la certeza de que solo un tercio de los municipios cree que se favoreció con la distribución del poder central (*El Comercio*, 14-05-2019), se avisa una tendencia de regresión en la descentralización que podría derivar en hibridismos de centralismo, localismos y privatizaciones en la implementación de los servicios de los GAD.

## **Fragmentación electoral y dispersión política local**

La tendencia a la segmentación del sufragio en el nivel local es consustancial al régimen de partidos políticos establecido en el Ecuador con el retorno a la democracia, cuando la junta de notables que

diseñó la Constitución de 1978 y la respectiva normativa electoral, estableció a los partidos políticos como el único medio para participar en elecciones y presentar candidatos, por ende, con potestad para asumir la administración pública de todas las instancias nacionales y subnacionales emanadas del sufragio ciudadano, instituyendo, además, la importancia de las minorías en la representación de escaños en el congreso y entre consejeros y concejales en los gobiernos seccionales, a través de la intercalada renovación de sus minorías. Según Simón Pachano (2001: 9) se buscaba un régimen de partidos políticos ideológicos e institucionales distante del populismo, del corporativismo y de las maquinarias electorales que habían marcado a la política ecuatoriana, de modo que armonizara la política con una sociedad que se modernizaba y dejaba de lado al sistema oligárquico.

El modelo de partidos ideológicos, pese a la resistencia de las elites, perduró hasta 1994 cuando una reforma constitucional aprobada en consulta popular facultó la participación electoral por fuera de los partidos y con organizaciones distintas, perfeccionada con otra consulta popular en 1997 que estableció la votación personal en listas abiertas, lo que restringió el control partidario en la elaboración de listas, y estimuló la erosión del alineamiento ideológico de los votantes (Pachano, 2001: 9), norma que incluida en la Constitución de 1998 rompió el dique partidista que contenía la fragmentación política en las localidades, acentuada con el incremento de nuevos cantones: en el año 1979 eran 124, para 1986 subieron a 147, en el 2000 a 215 y en el 2008 a 221 cantones (AME, 2011). Además, el cargo de prefecto provincial se inauguró en el año 1967, mientras los alcaldes se elegían solo en las capitales provinciales y unas pocas ciudades que reunían requisitos de ciudades intermedias, en los demás cantones elegían presidentes de concejos municipales, hasta la Constitución de 1998 que estandarizó la elección de alcaldes en todos los cantones, y estableció la elección de vocales de las juntas parroquiales rurales.

La Constitución del 2008 y el Código de la Democracia nuevamente cambiaron las reglas electorales, restituyeron a los “partidos, movimientos y alianzas” en calidad de “organizaciones y sujetos políticos” autorizados para participar en elecciones, suprimieron la renovación parcial de las minorías legislativas y seccionales, mientras las listas de candidatos siguen procedimientos institucionales como las elecciones primarias, y la representación de escaños es según una fórmula de “divisores continuos y cocientes más altos” (Código de la Democracia, 2009) que favorece a la mayoría. Una densa normativa electoral exige a los sujetos políticos programas ideológicos, planes de gobierno, organización de adherentes, entre otros, en pro de su institucionalización, aunque en la práctica la mayoría de sujetos políticos tiende a las agrupaciones electorales guiadas por pragmatismos triunfalistas, distantes de las ideológicas, repercutiendo en el continuo fraccionamiento electoral en las localidades.

Así, durante el período democrático se instauró un régimen de partidos que Flavia Freidenberg (2020) caracterizó como en “constante cambio”: empezó en un “multipartidismo extremo” y desembocó en un “sistema de partido dominante”, evidenciando la profunda interacción entre el diseño institucional, el funcionamiento de los partidos y la ingobernabilidad democrática (Freidenberg, 2020: 198). La mutación de los partidos continúa después del progresismo, al igual que la tendencia al desgobierno.

En los cuarenta y dos años transcurridos de la democracia ecuatoriana, hubo diez elecciones locales en intervalos de cuatro años, intercaladas por siete elecciones intermedias para renovar las minorías de consejeros provinciales y concejales municipales hasta el año 2006, las que se hicieron con tres marcos normativos distintos y con variados actores políticos, como puede observarse en la siguiente Tabla.



*Tabla 1. Elecciones locales en el período 1978-2019 en Ecuador*

<b>REGLAS ELECTORALES</b>	<b>ELECCIONES SECCIONALES</b>	<b>ACTORES POLÍTICOS</b>
Constitución 1978	1978-1984-1988-1992-1996	14 partidos nacionales
Consultas populares y Constitución 1998	2000	14 partidos, 163 movimientos y 177 coaliciones locales
	2004	14 partidos y 200 grupos y coaliciones locales
Constitución 2008 y Código de la Democracia	2009	8 partidos, 500 grupos y coaliciones locales
	2014	8 partidos y 120 coaliciones locales
	2019	8 partidos y 348 grupos y coaliciones locales

Fuente: Atlas Electoral del Ecuador. 2014. Quito: Consejo Nacional Electoral; Estadísticas del Registro Electoral. 2019. Quito: Consejo Nacional Electoral. Elaboración propia.

Cinco elecciones se hicieron según la norma constitucional del año 1978 que corresponden al período de administración de prefectos y alcaldes hasta el año 1996; fue el lapso en que tuvieron vigencia los 14 partidos políticos nacionales, formados entre las nuevas y las tradicionales agrupaciones que se activaron en el inicio del período democrático. Los declarados partidos nacionales en realidad eran agrupaciones regionales, con fuertes limitaciones para incorporar a los distintos grupos de interés que estaban por fuera de la órbita regional a la que se debían, pese al diseño institucional que promovía agrupaciones de alcance nacional (Freidenberg y Alcántara, 2002: 16). El carácter regional de las agrupaciones políticas expresa la resistencia política de los poderes regionales a la conformación de partidos ideológicos nacionales, y dio origen a un régimen

partidista atravesado por la vieja fractura regional Costa-Sierra, al mismo tiempo con agrupaciones políticas intrínsecamente fraccionadas en espacios regionales y en múltiples localismos (Freidenberg y Alcántara, 2002: 16). La fragmentación local estuvo desde el inicio del régimen partidista, solo que contenida dentro de las estructuras de los partidos políticos.

Asimismo, desde el comienzo se registró una tendencia de menor fragmentación electoral en las prefecturas provinciales y mayor fragmentación electoral en los municipios, por ejemplo en la elecciones locales del año 1984 seis partidos ganaron las elecciones en las 19 prefecturas, mientras doce partidos y siete independientes ganaron las elecciones en las 19 capitales provinciales y siete ciudades intermedias que hasta entonces elegían alcaldías (ILDIS, 1986: 91-92). Se colige que el comportamiento de la votación para las prefecturas va en símil con las tendencias electorales nacionales, mientras la votación para las alcaldías se inclina hacia las dinámicas locales.

Más tarde, dos elecciones locales se hicieron durante el período en que estuvieron vigentes las normas electorales de la Constitución de 1998, las que se caracterizaron por la eliminación del monopolio en la representación de los partidos nacionales, y la apertura a las nuevas agrupaciones electorales locales, a las alianzas de éstas con los partidos, y a las múltiples coaliciones territoriales. Facultadas por las consultas populares precedentes, empezaron a formarse indistintamente pequeñas organizaciones electorales en algunas de las parroquias rurales, cantones e incluso provincias que intervinieron conjuntamente con los partidos en las elecciones locales del año 1996; aunque fue en las siguientes elecciones del año dos mil que la tendencia a la fragmentación electoral local se institucionalizó. Si bien cada elección es singular y condicionada por factores coyunturales, las elecciones locales del año dos mil destacan porque catalizaron el ambiente de crisis nacional derivado del cese del conflicto fronterizo con el Perú, los dos derrocamientos presidenciales, la adopción de la dolarización, los levantamientos indígenas y la secular desatención presupuestaria a las localidades, un ambiente

político que Rafael Quintero denominó como una suerte de “regiones interiores” en medio de una sociedad fragmentada en localidades distantes del Estado y refugiadas en búsquedas de autonomías, delimitaciones y descentralizaciones, un sentimiento localista anti-centralista que se expresó en el sufragio (Quintero, 2002: 19).

En dichos comicios se multiplicaron exponencialmente los actores electorales, pues intervinieron 14 partidos, 163 “movimientos de acción electoral” y 177 coaliciones territoriales (Quintero, 2002: 30), dando al traste todos los ensayos politológicos con que se clasificaban a los partidos políticos. Alternativamente se adoptó el enfoque de tendencias para captar los continuos desplazamientos electorales de las nuevas agrupaciones, y explicar la fragmentación local del sufragio que atravesó a todas las tiendas políticas, pero se concentró con mayor intensidad en las tendencias de derecha y centro derecha, en las que se habían formado el mayor número de movimientos de acción electoral y coaliciones territoriales que junto con los partidos ganaron el 71.6% de alcaldías y el 54.6% de prefecturas (Quintero, 2002: 34). Del contraste entre los partidos y las nuevas agrupaciones de acción electoral que mostraron un claro posicionamiento regional, Quintero (2002: 104) sentenció que no existen partidos ni movimientos nacionales en el país.

En las elecciones seccionales del 2004 se amplió la fragmentación política, junto a los partidos intervinieron más de doscientas agrupaciones electorales locales (León, 2004: 385), con coaliciones no orgánicas sino personalistas que continuaron siendo más numerosas en las tendencias de centro derecha y derecha, lo que puede verse como dispersión política pero también como mayor acceso a gobiernos locales. En los comicios persiste el regionalismo político: en la Sierra ganó el centro y la izquierda, en la Costa la derecha y el populismo (León, 2004: 386), adquirieron relevancia las coaliciones pues el 23.2% de alcaldías y el 36% de prefecturas se eligió con alianzas (León, 2004: 386), y algo nuevo fue la reelección de más de un tercio de alcaldes y casi la mitad de prefectos, modificando la tradicional rotación de autoridades locales. Igualmente León (2004:

390) concluyó que en medio de la fragmentación local, los comicios evidenciaron la persistente tendencia al regionalismo político y el desinterés en un partido interregional.

Y en el marco de la Constitución del año 2008 se dieron tres elecciones locales: dos en el período progresista y una en la transición post-progresista. El escenario fue distinto, estuvo marcado por un inédito protagonismo político no ocurrido desde el retorno democrático: el gobernante MPAIS ganó sucesivamente cuatro elecciones nacionales, aunque, paradójicamente, en la última elección del año 2017 una implosión interna del partido gobernante desactivó el progresismo instaurado en la elección del año 2006. La ausencia de partidos nacionales parecía que fue cubierta por el MPAIS, pero en realidad éste operó como un aparato cuasi estatal solapando burocracias y cófrades partidistas, alejado de las organizaciones sociales, dotado de mecanismos cesaristas y propensión transformista que borró las fronteras entre el partido y la administración pública. Devino en una maquinaria electoral de alcance mediático en tensión con la mayoría de tendencias políticas, erosionó los espacios de organización popular, y orilló a la oposición política al fraccionado ámbito local. Vistos de cerca los apoyos electorales nacionales del MPAIS, revelan agregaciones regionales en las elecciones presidenciales y fraccionamientos partidistas en los comicios locales, indicativos de la persistencia de arraigados clivajes societales ahondados por las tensiones del centralismo y las localidades (Torres, 2019: 158-159). El MPAIS de sólida apariencia en su organización nacional, se asentó en porosos cimientos apuntalados por efímeras alianzas y compromisos electorales locales.

Durante el progresismo la fragmentación local prosiguió, llegando al pico más alto en los comicios seccionales del año 2009 al registrarse ocho partidos y alrededor de quinientas organizaciones electorales locales, mientras en las elecciones del año 2014 intervinieron los mismos ocho partidos y cerca de ciento veinte organizaciones, y en las elecciones del año 2019 participaron seis partidos, catorce movimientos y 276 organizaciones electorales locales (CNE, 2018).

Los dos comicios del período progresista ratificaron la importancia de las coaliciones territoriales que continuaron concentrándose en las tendencias de centro derecha, derecha y centro izquierda: en las elecciones del año 2009 el 74% de las prefecturas fueron electas por los partidos y el 26% por las coaliciones, mientras el 52% de alcaldías se eligieron con coaliciones de fuerzas locales, y el 48% de alcaldías con los partidos; en los comicios del año 2014, en cambio, se eligieron el 91% de las prefecturas con los partidos, mientras el 9% de prefectos fueron electos con las coaliciones provinciales, y el 49% de alcaldes fueron electos con coaliciones locales, y el 51% de alcaldes con los partidos (Torres, 2019).

Las cifras revelan una tendencia que se mantuvo en todos los comicios locales del período democrático, antes y durante el progresismo: las autoridades provinciales tienden a ser electas principalmente por los partidos y parcialmente apoyadas en coaliciones locales; mientras que en las elecciones de alcaldías y autoridades municipales adquieren relevancia las coaliciones y alianzas de grupos locales que en unos casos sostienen a los partidos y en otros ganan directamente.

Respecto de los triunfos electorales locales se observa que conforme desciende el nivel de los GAD, aumenta la fragmentación política y la oposición al centralismo. En los comicios del año 2009 por su carácter plebiscitario ocurrió el arrastre electoral presidencial que permitió al progresismo alcanzar importantes victorias en los GAD: ganó el 39% de prefecturas, mientras las fuerzas opositoras triunfaron en el 61% de las mismas; ganó en el 43% de alcaldías de capitales provinciales, en las que la oposición en cambio se mantuvo en el 56%; y ganó en el 32% de las demás alcaldías, al tiempo que la oposición lo hizo en el 68% de alcaldías. En los comicios del año 2014 variaron las ganancias del progresismo: triunfó en el 43% de prefecturas y la oposición se mantuvo en el 57% de las mismas; en cambio fue desplazado de las capitales provinciales por la oposición que ganó en el 87% de alcaldías, y si bien venció en el 31% de las demás alcaldías, la oposición se mantuvo en el 69% de las mismas (Torres, 2019).

Así, mientras en los comicios seccionales del año 2009 el progresismo obtuvo triunfos menores en las prefecturas, y una importante ganancia en los municipios de las ciudades capitales de provincia; en los comicios seccionales del año 2014, en cambio, amplió sus victorias en las prefecturas y disminuyó sensiblemente en las municipalidades grandes, medianas y pequeñas en las que triunfó la oposición. En los dos comicios locales del período progresista ganaron las fuerzas opositoras.

Finalmente, en los recientes comicios seccionales del año 2019 aumentó la fragmentación electoral, no solo porque se dieron en un ambiente post-progresista inducido por la implosión y división del partido gobernante, sino porque la formación de grupos electorales se esparció en todo el espectro de facciones en torno al progresismo, entre las nuevas agrupaciones formadas al tenor de las alianzas con el gobierno de Lenín Moreno, y entre las distintas tendencias políticas, presentándose 81.278 candidatos respaldados en un variopinto entramado de 348 coaliciones y alianzas entre partidos, movimientos y organizaciones electorales locales (Rodríguez, 2019: 34). Las cifras electorales revelan dos cambios notorios en la geografía del sufragio local: al desactivarse el progresismo su fuerza política fue erradicada de las localidades, apenas logró el 6% del electorado y perdió en todos los cantones donde presentó candidaturas a alcaldías, obtuvo solo un par de prefecturas; y con el incremento de organizaciones electorales locales se multiplicaron las alianzas y coaliciones territoriales por las que se expresaron el 65% de los participantes, mientras a través de los partidos y movimientos lo hizo el 35% de inscriptos (Rodríguez, 2019: 34). La tendencia electoral local fue más coaliciones, menos partidos nacionales y la contracción del progresismo.

Vistas de cerca las ganancias, se observa que el 69% de las prefecturas fueron electas por los partidos y movimientos nacionales, el 21.7% de prefecturas a través de alianzas y el 8.6% directamente por grupos locales; y ganó la tendencia de centro izquierda en el 55% de prefecturas, mientras la centro derecha lo hizo en el restante 45% de las mismas (Ospina, 2019: 13). En cambio, en las capitales de provincia

el 69.5% de alcaldes fueron electos por partidos y movimientos, el 21.7% por alianzas y el 8.6% directamente por grupos locales; y se incrementó el triunfo de la tendencia de centro derecha en el 65% de alcaldías de las capitales de provincia, mientras la tendencia de centroizquierda logró el 35% de las mismas (Ospina, 2019: 14). En el resto de cantones se reeditó la misma tendencia: mayor ganancia de alcaldías de la centro derecha, seguida por la centro izquierda que incluye entre otras agrupaciones a los aliados gobiernistas.

Las elecciones seccionales del año 2019 fueron los comicios de la dispersión política, pues sacada del medio la única agrupación electoral que en su estructura nacional presentaba apoyos electorales en todo el territorio, esto es el progresismo un coloso con pies de barro, quedan los demás partidos y movimientos declarados como nacionales, pero que en realidad son fuerzas regionales, y el resto son transitorias agrupaciones electorales de alcance menor. La resistencia política de las élites a los partidos ideológicos nacionales continúa, y no se avizora en el mediano plazo una posible renovación del régimen partidista, contrariamente, se anuncia que para las elecciones presidenciales del año 2021 estarían inscritos 24 partidos y organizaciones de ámbito nacional (El Comercio, 11-03-2020), en torno a un inédito mayor número de binomios presidenciales, con lo que estaría por ocurrir el desplazamiento de la fragmentación electoral desde lo local-regional al ámbito nacional, con las consecuencias de dispersión política y baja representatividad electoral. La transición post-progresista desembocará en una institucionalización de la fragmentación electoral, por la que múltiples agrupaciones de centro derecha y derecha dispersen la representación ciudadana y disputen el gobierno nacional con escasa legitimidad, mientras las debilitadas izquierda y centro izquierda continuarán en la penumbra del secular divisionismo y la desbandada electoral.

## **Exigua participación ciudadana local**

La participación ciudadana en el nivel local ecuatoriano fue tardía, empezó a fines de los años ochenta del siglo XX, aunque también podría decirse que es reciente. No fue considerada en el diseño del régimen político democrático de fines de los setenta, por lo que en los primeros años operó en los márgenes del sistema de partidos apoyada en el auge de los movimientos sociales y los liderazgos locales devenidos en autoridades seccionales. La experiencia muestra que la participación en el ámbito local es posible cuando está relacionada al fortalecimiento de las organizaciones sociales, cuando forma parte de algún repertorio de acción colectiva, se activa en medio de los esfuerzos por agregaciones de intereses colectivos y comunitarios, o al menos con la predisposición cívica de las autoridades locales para abrir la institucionalidad provincial o cantonal a la colaboración social organizada (Ramón y Torres, 2011). Del mismo modo, no es suficiente que se disponga de normas, procedimientos e instancias públicas de participación para que automáticamente la ciudadanía concorra, colabore en los asuntos públicos o intervenga en el control social de las decisiones y políticas públicas. La participación no es algo natural para las personas y organizaciones (Ozlak, 2013), es un constructo cultural y político que requiere agentes inductores y promotores, además de persistencia y resultados que evidencian su utilidad.

Ensayando una breve periodización del proceso de adopción local de la participación podrían considerarse tres momentos: 1) Los inicios en el ámbito local en el que quedó restringida con la primera ley de participación social, 2) La institucionalización nacional de la participación durante el progresismo y el mandato de crear sistemas locales de participación, y 3) La debacle institucional de la participación en el tránsito post-progresista y sus repercusiones en el nivel local. Se trata de un ciclo de tres décadas de escalamiento y decline de la participación en los gobiernos locales.



El primer momento fechado entre fines de los años ochenta y mediados del dos mil, fue cuando la participación se instaló en los gobiernos locales bajo el influjo del movimiento indígena y su recién creado Movimiento Pluricultural Pachakutik (MPK), y de grupos de izquierda que coparon electoralmente los pequeños municipios rurales y algunas prefecturas en los territorios con mayor densidad organizativa (Carrasco, 1993). En esencia, la participación se asentó en espacios de la sociedad civil creados con las iniciativas de alcaldes y prefectos, las movilizaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y populares, y la acción de agentes de desarrollo local (Hidalgo, *et al.*, 1999; Ramírez 2001; Andrade 2003), como instancias paralelas a la estructura institucional de municipios y prefecturas, no adentro sino junto a éstas.

Moldearon flexibles mecanismos de decisiones compartidas a través de asambleas generales de comunidades con mandatos públicos, mientras el gobierno local se asumía como facilitador y gestor de las decisiones en coordinación con los agentes de desarrollo y las organizaciones sociales, por medio de comités territoriales de desarrollo local en los que se planificaba participativamente, se ejercía control social a las políticas locales, y las autoridades rinden cuentas; ampliándose las funciones y atribuciones de municipios y prefecturas (Hidalgo, *et al.*, 1999; Andrade 2003). Era un estilo de gobernanza territorial apoyado en la participación social, que con distinta intensidad y alcance fue asumido por un tercio de los municipios y prefecturas del país.

Con la promulgación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social en el año 1997, que brumosamente enlazaba descentralización con participación (Ortiz, 2017), ocurrió el aislamiento local de la participación. La norma desconocía lo rural y asumió el enfoque urbano determinando como su ámbito a los gobiernos seccionales, barrios, federaciones barriales, como mecanismos a las asambleas barriales y parroquiales, y la contratación a organizaciones comunitarias (Ley de descentralización, 1997). Formulada sin diálogo con los actores del desarrollo

territorial, la norma quedó rezagada de las experiencias municipales y provinciales, en una regresión política respecto del ejercicio democrático de los gobiernos locales, y de los dispositivos participativos instalados que terminó desincentivando los arreglos públicos no estatales.

Prontamente emergieron las desilusiones locales sobre sus empeños progresistas, acentuadas por el ambiente generalizado de crisis política y económica que atravesaba el país, evidenciando la falta de continuidad de la participación (Villavicencio, 2010) ante los complejos problemas estructurales de inequidad, pobreza y baja calidad de vida que carecían de políticas públicas. Poco podían hacer los gobiernos seccionales ante la magnitud de la crisis, sobre todo porque sus estructuras institucionales no habían cambiado, continuaban inermes, el dinamismo estaba en los aliados de la sociedad civil que también empezaron a desgastarse con el repliegue de los movimientos sociales.

El segundo momento corresponde al período progresista, en el que por mandato constitucional se creó la Función de Transparencia y Control Social que convirtió a la participación en derecho ciudadano, atravesando a todas las instancias públicas. Se montó un complejo normativo de cinco grandes leyes orgánicas, junto a una extendida institucionalidad vinculante en todas las Funciones y niveles del Estado, que institucionaliza la participación ciudadana en la planificación nacional y territorial como condición de la asignación presupuestaria, en la rendición anual de cuentas de todas las autoridades públicas, en el control social del gasto público a través de veedurías a las políticas, bienes y servicios, en el derecho a la consulta previa en todas las inversiones estratégicas que afecten al territorio y sus habitantes, y en la formación de asambleas ciudadanas para el ejercicio de presupuestos participativos (Ramón y Torres, 2011). Se planteó un entramado de consejos ciudadanos de igualdad de género, étnico, niñez y juventud, discapacidades, junto a los consejos sectoriales, y consejos ciudadanos en todas las instancias de bienes y servicios públicos. Sin embargo, una cosa fue el diseño del sistema

de participación y otra muy distinta su implementación, especialmente en el nivel local.

Si en el período anterior la participación en el territorio operaba en una lógica de abajo hacia arriba, pues el mandato de los actores colectivos fluía o negociaba con las autoridades locales, con la nueva normativa, en cambio, la participación local inserta en la estructura gubernamental opera en el territorio desde una lógica inversa de arriba hacia abajo, como edicto prescriptivo por el que las autoridades locales racionan entre la población, en una suerte de canonjía pública, los escasos recursos. El agenciamiento institucional derivado de la nueva Función requirió otros arreglos públicos en los gobiernos locales, cuya complejidad no puede tratarse en estas páginas, solamente nos limitamos a dos observaciones: los gobiernos locales encajados en símil al gobierno central replican el ejecutivo en alcaldes y prefectos, quienes tienden al instrumentalismo participativo para extender su imagen política electoral; y el acople del complejo mandato participativo, a la vez multisectorial y territorial, en gobiernos locales institucionalmente debilitados y en escenarios sociales reacios a la colaboración pública, reduce la participación al mínimo.

La dificultad aumenta por la disposición de replicar en cascada en los tres niveles de GAD, el andamiaje territorial participativo. En la práctica, en aquellos lugares en que hubo experiencias participativas anteriores y queda algún rezago, se asume proactivamente el sistema de participación local, pero en la mayoría de lugares las autoridades seccionales tienden al simplismo participativo que se confunde con clientelismo y patrimonialismo en el reparto de los escasos fondos para minúsculas obras; mientras en las inversiones de mayor alcance la participación está ausente, pues la visión personal de alcaldes y prefectos tiende a constituirse en el horizonte local. Las autoridades seccionales cumplen con las normas de participación como parte de su responsabilidad administrativa, aunque la mayoría no lo asume como vínculo cívico con la ciudadanía; además, enredada en el prebendalismo la participación, paradójicamente, también contribuye a la atomización de los intereses territoriales y la dispersión política.

Finalmente, el tercer momento es el tránsito post-progresista marcado por la erradicación electoral del MPAIS de los gobiernos locales, y la ausencia de rectoría en materia de participación de la quinta Función, especialmente del CPCCS, arrastrada desde el propio período progresista. A nivel nacional el gobierno de Moreno arguyó que la participación habría encubierto una enorme corrupción pública durante el gobierno anterior (Ardaya, 2019), convirtiéndola en la punta de lanza para la restauración neoliberal, a través de una secuencia de eventos desatados por la consulta popular que interpretada como mandato constituyente del pueblo soberano destituyó a los miembros del CPCCS, instauró un “Consejo Transitorio” con facultades extraordinarias para la reinstitucionalización del país (Báez y Rodríguez, 2018) y luchar contra la corrupción (Verdesoto y Ardaya, 2019), convirtiendo al CPCCS en el centro de las disputas políticas para eliminar la cuarta Función o restringir sus atribuciones, profundizando el descrédito de la participación y su crisis institucional.

La falta de rectoría coadyuvó a la discrecionalidad de las autoridades locales en la aplicación de la normativa participativa, también mancillada por estar asociada con la corrupción pública que se extendió hacia los gobiernos seccionales en los que se habría reeditado un espectro de mal uso de información, sobrepagos en obras municipales, pagos indebidos por servicios, coimas por usos de suelo, tráfico de influencias para permisos de transporte y comercio, cobros discrecionales en ausencia de catastros, mal uso de bienes públicos, entre otros (Ardaya, 2019: 135-138); indicativo también del sentido pe-cuniario que se estaría dando a las competencias descentralizadas.

La participación se mantiene como un procedimiento administrativo más de los gobiernos autónomos descentralizados. Desconectada de las dinámicas territoriales y las actorías colectivas, no operó como válvula de escape a la presión social contenida durante los gobiernos de Correa, precipitada con el desgobierno de Moreno, y tendió a expresarse por otros medios, reactivándose los repertorios de lucha y confrontación, como ocurrió con el enorme levantamiento indígena y popular en octubre del año 2019 en contra de las medidas

neoliberales del FMI, al que se sumaron los gobiernos locales indígenas, y que con proporciones de estallido social remeció los cimientos del régimen político, acentuando el desgaste gubernamental (Torres 2020). El levantamiento popular evidenció que el complejo diseño participativo insuficientemente acoplado en el territorio, fracturado con la transición post-progresista, no canalizó los intereses de las mayorías sociales en la geografía local.

### **Hacia la gobernanza multinivel**

El escenario local post-progresista ecuatoriano se caracteriza por la persistencia territorial de los problemas políticos gestados en el régimen partidista del período democrático. La resistencia de los poderes regionales a la formación de partidos ideológicos, y la ausencia de agrupaciones nacionales con alineamientos ideológicos consistentes, revelan una geografía del poder local en la que perduran los desequilibrios territoriales, las disparidades institucionales de los GAD, el clientelismo electoral de las organizaciones políticas, y el patrimonialismo público de las autoridades locales. Durante el período progresista la recentralización predominante no modificó el modelo de gobierno local heredado, pese a la dilatada normativa descentralizadora y al estatus generalizado de gobierno con que se uniformizó los niveles seccionales. Los desajustes públicos territoriales legados, tres de los cuales hemos reseñado, se proyectan en la desordenada transición post-progresista y delimitan un probable escenario local que se caracterizaría por las siguientes tres situaciones.

Uno, el giro regresivo de la descentralización ante la crónica debilidad institucional y la mermada autonomía financiera entre los medianos y pequeños municipios y en la mayoría de prefecturas -menos en los grandes municipios articulados a los poderes regionales-, y daría lugar a hibridismos competenciales según el peso de las rentas territoriales y las capacidades económicas y tributarias locales. En los sitios con predominio de rentas públicas y débiles economías territoriales, se retornaría a centralidades ejecutoras y localismos

nominales; en los sitios con múltiples rentas y economías de servicios se regresaría a intermedios de centralidad sectorial-local con ejecuciones compartidas; y en los sitios con predominio de rentas privadas y economías regionales se retomarán las tendencias privatizadoras de los bienes y servicios públicos locales. La concentración espacial de la riqueza y la disparidad institucional de los gobiernos locales limitan las posibilidades de la descentralización uniforme, ante lo cual los giros regresivos descentralizadores y las alianzas público privadas devienen ineludibles. En el extremo, también podrían ocurrir eventuales transferencias de funciones públicas a los municipios, en condiciones de limitaciones del gobierno central frente a crisis de magnitud, dispersando entre los gobiernos locales la responsabilidad pública ante catástrofes o riesgos nacionales.

Dos, la imposibilidad de prospección local derivada de la dispersión política territorial y los divergentes localismos. La mayoría de municipios continuarán encasillados en sus jurisdicciones administrativas, y enredados en los atomizados intereses de los grupos electorales; mientras las prefecturas seguirán tensionadas entre el mandato rural y el electorado urbano, sin suficiente liderazgo ante los procesos de desarrollo territorial. Los horizontes estratégicos continuarán ausentes en la mayoría de GAD, asunto que se complejizaría por la desactivación de la planificación nacional que aunque centralista establecía prioridades. Y es que las intercaladas elecciones presidenciales y locales hacen que cada dos años hayan comicios, con lo que la fragmentación electoral local seguirá como una constante política que dificulta las agregaciones territoriales de intereses colectivos, y obstruye los afanes de coordinación y convergencia entre los gobiernos locales. Cambiar la geografía del poder local implica reducir la fragmentación electoral.

Tres, el incremento de la conflictividad social en medio del descrédito y la débil conformación de sistemas de participación ciudadana. Las sociedades locales continuarán complejizándose por la creciente adopción de patrones urbanos que modifican el territorio y la ruralidad, aumentarán las desiguales presiones sobre los

recursos naturales por parte de los distintos actores, al igual que se extenderán las protestas populares debido a los rebotes neoliberales en las políticas sociales regresivas ante la pobreza y calidad de los servicios. Es previsible el aumento de la conflictividad local que adopta cauces no institucionales, al margen de la institucionalidad participativa perfilada para la rendición de cuentas de las autoridades, pero insuficiente para el diálogo público y la colaboración ciudadana. Disminuir la conflictividad social en el territorio, supone intervenir en las causas que la provocan y reconfigurar los circuitos de la democracia directa.

En el escenario post-progresista señalado, considerar las relaciones intergubernamentales adquiere relevancia, especialmente porque el entramado constitucional estableció una mecánica de relaciones centro-localidad que habrían acentuado la interpenetración entre élites e instituciones públicas, replicando la vieja práctica de concentración del poder en manos del ejecutivo de los GAD, con la consecuente proliferación de elites rentistas de los recursos públicos, esto último sería uno de los factores que explica la fragmentación electoral local: un generalizado patrimonialismo público en el territorio y las localidades. Asimismo, la ausencia del nivel intermedio de gobierno y la exclusividad autonómica municipal, escinden la acción pública cantonal de la provincial y parroquial rural, y dificultan el ejercicio de gobiernos locales coordinados, en su lugar continúa el tradicional estilo de autoridades seccionales superpuestas que solapan las competencias, acentuadas por los afanes electorales. En paralelo, está una deslucida desconcentración estatal con la jerarquía decisional en la que el gobierno central es la máxima autoridad y los niveles inferiores los operadores de las políticas públicas, aunque todavía están pendientes despejar las franjas grises y los problemas de agencia.

Así, la perspectiva de la gobernanza multinivel se presenta como posibilidad de acuerdos gubernamentales, si bien es un viejo término que reapareció en los años ochenta con la crisis del Estado desarrollista (Natera, 2005), ahora con la desactivación del progresismo

se estaría en la antesala de un eventual nuevo ciclo de gobernanza territorial con potencial de concertación de la fragmentación local, aunque afectada por el errático desmontaje del centralismo, la crisis de participación y la debilidad institucional de los gobiernos locales ante la incontenible expansión urbana y el estancamiento rural. La gobernanza multinivel se refiere a una forma distinta de gobernar el territorio, en tanto facilita un orden compartido y no impuesto desde las jerarquías, fruto de la “interacción de la multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciables” (Blanco y Gomá, 2003: 17). La gobernanza multinivel es propia de las sociedades complejas, heterogéneas y culturalmente diversas en las que hay que interactuar con distintas racionalidades y proposiciones de los plurales sujetos, donde los intereses generales y colectivos dependen de la “calidad de las interacciones de los actores y la administración local” (Natera, 2005).

La interacción no implica merma de las jerarquías públicas, al contrario, el relacionamiento entre niveles de gobierno es a través de sus instituciones, dentro del marco de sus competencias y normas, y más allá de ellas como consecuencia de la movilización y negociación de actores e instituciones, en un juego político en el que predominan los acuerdos de gobierno y la diligencia colectiva. La acción pública coordinada entre los niveles de gobierno local y central puede estimular la innovación social (Subirats, 2016), pero requiere modificaciones del sistema participativo que destraben la amplia participación de los actores territoriales de base y populares, más allá de los procedimentalismos administrativos anclados en la función de participación y control social. La gobernanza multinivel supone una efectiva participación de la sociedad, junto a la transparencia gubernamental en la gestión de las políticas de desarrollo económico territorial, nuevas ruralidades, gestión de cuencas hidrográficas, expansión y control urbano, entre otras, para lo cual avanzar hacia inéditas articulaciones entre lo nacional y lo local es ineludible.



## Conclusiones

El progresismo ecuatoriano heredó un restringido modelo de gobierno local que formaba parte del régimen político diseñado en el retorno democrático de fines de los años setenta, implementado en las siguientes tres décadas y persistente, paradójicamente, durante el gobierno de la “revolución ciudadana” pese a las innovaciones constitucionales. Al mandato normativo que ensanchaba atribuciones y recursos seccionales, se le antepuso el omnímodo presidencialismo que priorizó la recentralización de la gestión pública, continuando con el indefectible reflujo local promovido por el proyecto nacional del progresismo, con lo que la mayoría de prefecturas y municipios crónicamente debilitados, debieron orillarse ante la desconcentración del centralismo que, en paralelo y sin coordinación, intervenía en la geografía nacional.

La precedente fragmentación política local no solo se mantuvo sino que se profundizó, dando paso a misceláneas agrupaciones electorales en las bases de los viejos y nuevos partidos regionales de derecha y centro derecha, y en las polares fracciones que integraban el partido gobernante. Cada vez más, el pragmático desplazamiento de las coaliciones políticas determinó los sufragios locales, en los que se concentró la oposición al centralismo progresista. El riesgo de trasladar el fraccionamiento local al escenario nacional se fragua, amenazando la frágil legitimidad de un régimen político desgastado.

La desmovilización de las organizaciones sociales y populares desacreditadas en el progresismo, secundó al debilitamiento del mandato de conformación de los sistemas de participación ciudadana en la mayoría de localidades en las que precariamente se institucionalizaron, coadyuvando, en la práctica, al remozamiento del patrimonialismo público y la dispersión de los intereses locales. Ante los procedimentalismos participativos de los gobiernos locales, insuficientes para la deliberación con la sociedad civil, el creciente descontento popular tenderá a buscar sus propios cursos de expresión y demandas, avizorando una recurrente crisis social territorial.

En suma, los problemas que arrastra el modelo de gobierno local legado del viejo régimen político y no resueltos por el progresismo, se proyectan nuevamente en el desordenado escenario post-progresista cruzado de inciertas transiciones institucionales, fútiles continuidades centralistas y regresiones económicas neoliberales; cumpliéndose el axioma de que sí durante el progresismo no se avanzó sustantivamente en la innovación de los gobiernos locales, en el desenlace posterior tampoco. En un ambiente signado por las derivas autoritarias gubernamentales y de los grupos de presión, es previsible en el devenir mediato que en las localidades ocurran retrocesos descentralizadores, mayor dispersión política electoral, e incremento de la conflictividad territorial, ante lo cual avanzar hacia formas de gobernanza multinivel asociadas con la dinamización de la participación ciudadana, podrían contribuir a encontrar los consensos de acción pública territorial que reviertan la inercia de los gobiernos locales, confiriéndoles capacidades prospectivas y roles estratégicos en el desarrollo regional. Si bien sigue pendiente la transformación del régimen político heredado.

## Bibliografía

Acosta, A. y Martínez E. (comp.) 2009 *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad* (Santiago: Editorial Universidad Bolivariana).

Acosta, A. y Cajas J. 2018 *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo* (Quito: Serie Estudio y Análisis, Centro Andino de Acción Popular).

AME 2011 *Fechas de cantonización de los municipios* (Quito: Asociación de Municipalidades del Ecuador).

- Andrade, S. 2003 “Gobiernos locales indígenas en el Ecuador”. En *Revista Andina*, 115-136, N° 37, segundo semestre en <<http://www.revistaandina-cbc.com/wp-content/uploads/2016/ra37/ra-37-2003-05.pdf>>
- Ardaya G. 2019 *Corrupción e impunidad en el Ecuador de la década perdida* (Quito: Democracia y DDHH, Plataforma Ecuador).
- Ayala, E. 2011 *Ecuador del Siglo XIX Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional).
- Báez P. y Rodríguez A. 2018 “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones” en *Revista Internacional Transparencia e Integridad R.I.T.I.* N° 8, Septiembre-Diciembre en <[https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/01/pedro-martin-paez\\_adriana-rdez-caguana.pdf](https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/01/pedro-martin-paez_adriana-rdez-caguana.pdf)>
- Baroja, G. y Lasso R. 2017 “Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios” en Francisco Enríquez Bermeo (coord.) *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional* (Quito: CONGOPE, Abya Yala, FLACSO Ecuador).
- Barrera, A. 2015 *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi* (Quito: CITE-FLACSO, FIS-ILDIS).
- Bastidas, C. 2017 “La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central” en Ortíz S. (coord.) *Balanza de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016* (Quito: GIZ).
- BCE 2016 *Valor Agregado Bruto Cantonal 2015-2016* (Quito: Banco Central del Ecuador).
- BEDE 2015 *Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014* (Quito: Banco del Estado del Ecuador).
- Blanco, I. y Gomá R. 2003 “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad” en *Gestión y política pública* (México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE) Vol. XII, N° 11.

Carrasco, H. 1993. “Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena” en Almeida, J. *et al. Sismo étnico en el Ecuador Varias Perspectivas* (Quito: CEDIME, Ediciones Abya Yala).

Caviglia, F. 1998 *Municipio, participación y desarrollo* (Argentina: PAZ-CUARO).

CITE 2015 *Transformaciones demográficas y proceso de urbanización en el Ecuador* (Quito: CITE-FLACSO).

CNC 2014 *Resumen ejecutivo de rendición de cuentas* (Quito: Consejo Nacional de Competencias).

CNC 2016 *El proceso de descentralización en Ecuador* (Quito: Consejo Nacional de Competencias).

CNE 2018 *Registro de organizaciones políticas* (Quito: Consejo Nacional Electoral).

Correa, R. 2016 *Informe a la Nación 2016 La Década Ganada* (Quito: Presidencia de la República del Ecuador), 24 de mayo.

Código de la Democracia. 2009 *Ley de Organización Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia* (Quito: Registro Oficial Suplemento 578) 27 de abril. <<http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-LEY-ORGANICA-ELECTORAL-CODIGO-DE-LA-DEMOCRACIA.pdf>>

COOTAD 2010 *Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomías* (Quito: Registro Oficial Suplemento 303) 18 de octubre. <[https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15\\_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf)>

COPFP 2010 *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (Quito: Registro Oficial Suplemento 306) 22 de octubre. <[http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos\\_transparencia/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf](http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos_transparencia/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf)>

*El Comercio* 2019 (Quito) 14 de mayo. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/competencias-gad-cnc-seccionales-gestion.html>>

*El Comercio* 2019 (Quito) 13 de junio. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/grandes-casos-corrupcion-ecuador-correismo.html>>

*El Comercio* 2019 (Quito) 23 de agosto. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/resolucion-destitucion-cpccs-registro-oficial.html>>

*El Comercio* 2020 (Quito) 11 de marzo. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/elecciones-presidencial-partidos-cne-inscripcion.html>>

*El Universo* 2019 (Guayaquil) 9 de septiembre. <<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/09/nota/7510678/recoleccion-firmas-eliminar-cpccs-toma-impulso>>

Freidenberg, F. 2020 “Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano: desde el multipartidismo extremo al partido predominante, 1978-20141” en *Antología de la democracia ecuatoriana: 1978-2020* (Quito: Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia).

Freidenberg, F. y Alcántara M. 2001 *Los dueños del poder. Los partidos Políticos en el Ecuador (1978-2000)* (Quito: FLACSO Sede Ecuador).

Hidalgo, M. et al. 1999 *Ciudadanías Emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local* (Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, Abya Yala).

ILDIS, 1986 *Los Gobiernos Seccionales del Ecuador* (Quito: ILDIS, Vicepresidencia de la República, Programa Nacional de Desburocratización).

INEC, 2019 *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo* (Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, junio).

Jessop, B. 2017 *El Estado. Pasado, presente, futuro* (Madrid: La Catarata).

León, J. 2004 “Elecciones locales en Ecuador: cambios y constantes” en *Bulletin de l’Institut français de études andines* N° 33 (2) en <<https://bit.ly/2KaCYGS>>

Maignashca, J. 1994 “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895” en Maignashca J. (edit.) *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930* (Quito: FLACSO Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional).

Morales, F. (s.f.) *Los conceptos de jerarquía y heterarquía en el análisis del desarrollo local* (México: PROIMMSE-IIA-UNAM).

Natera, A. 2005 “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública” en *Revista Gestión y análisis de políticas públicas* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública), N° 33-34.

Ojeda, L. 2000 *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso* (Quito: CEPLAES, Abya Yala, Universidad del Pacífico).

Ortiz, S. 2017 *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016* (Quito: Cooperación Alemana, GIZ).

Ospina, P. 2019 “Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista” en *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular) N° 106, septiembre-diciembre.

Oztrak, O. 2013 *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5, Red GEALC, OEA, IDRC, BID).

Pachano, S. 2001 “Prólogo” en Freidenberg F. y Alcántara M. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en el Ecuador (1978-2000)* (Quito: FLACSO Sede Ecuador).

Portes, A. y Kincaid D. 1991 “Sociología y desarrollo en los años 90. Desafíos críticos y tendencias empíricas” en Portes A. y Kincaid D (comps.) *Teorías del desarrollo nacional* (Costa Rica: EDUCA).

Quintero, R. 2002 *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)* (Quito: ILDIS, Abya Yala).

Ramírez, F. 2001 *La Política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / Serie Ensayos FORUHM N° 16.

Ramón, G. y Torres V. 2011 *Informe Final: propuesta conceptual y metodológica y mecanismos de participación ciudadana en el país, elaborada y consensuada con la ciudadanía, a fin de fortalecer la participación en las diferentes fases de la gestión de lo público* (Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, COMUNIDEC).

- Ramón, G. 2004 “El Estado y la cuestión local en el Ecuador contemporáneo” en Ramón G. y Torres V. *El desarrollo local en el Ecuador* (Quito: COMUNIDEC, Abya Yala).
- República del Ecuador 1997 Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.
- Rodríguez J. 2019 “Análisis de Coyuntura. Elecciones Seccionales Ecuador 2019” en *análisis y debate* (Quito: Fundación Rosa Luxemburgo), N° 5.
- Senplades 2013 *La Desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador* (Quito: Documento de Trabajo, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).
- Subirats, J. 2016 “Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España” en Carrión F. y Erazo J. (coords.). *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (México: UNAM, IDRC, CLACSO, ASCDI).
- Torres, V. 1989 “Los municipios ecuatorianos: historia de una derrota” en Kigman E. (coord.) *Las ciudades en la historia* (Quito: Universidad Central del Ecuador, CONUEP, Centro de Investigaciones CIUDAD).
- Torres, V. 2019 “Elecciones, descentralización y autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano” en *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular), N° 106, septiembre-diciembre.
- Torres, V. 2020 “Ecuador: regresión, ajuste y levantamiento indígena” en Parodi C. y Sticotti N. (edits.) *Ecuador La insurrección de octubre* (Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO). [http://r.noticias.clacso.edu.ar/mk/mr/GpenTw6MZi0BM7Rn4uI19SHs0v1zn\\_RCbJ08rJI3CoMdtqcXiapZEUDM4K24cVmFELqZywLygwkRlQgp8Ql-08f1ZSRTFJ56YprqzcW2Wsliz-JakQ](http://r.noticias.clacso.edu.ar/mk/mr/GpenTw6MZi0BM7Rn4uI19SHs0v1zn_RCbJ08rJI3CoMdtqcXiapZEUDM4K24cVmFELqZywLygwkRlQgp8Ql-08f1ZSRTFJ56YprqzcW2Wsliz-JakQ)
- Verdesoto, L. y Ardaya G. 2019 *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana* (Quito: Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos).
- Villavicencio, G. 2010 “Gobiernos seccionales en Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009)”. *Universitas* (Quito: Universidad Politécnica Salesiana Ecuador), N° 13, Julio/Diciembre.

Zelik, R. 2012 “De constelaciones y hegemonías. Sobre la necesidad de diferenciar entre gobiernos alternativos y políticas de emancipación” en López L. *et al.*, (comps.) *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad* (Medellín: Fundación Rosa Luxemburgo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas).



# Acción colectiva juvenil, militancias y escenarios pos-progresistas en Ecuador y Argentina

*René Unda Lara, Melina Vázquez, Alejandro Cozachcow*

## **Introducción**

Las transformaciones de la relación Estado-sociedad pueden ser estudiadas por medio del análisis de las dinámicas y las características de la movilización social. Así, el conflicto puede ser comprendido como potencia organizadora de sociedad, a la vez que como fuente de sentido de luchas, conquistas y reivindicaciones. Las formas asociativas juveniles ocupan un lugar central en este tipo de perspectiva de análisis, tanto por su capacidad movilizadora como por el carácter de sus demandas y las modalidades de sus activismos.

Asimismo, la reflexión en torno a las formas de asociatividad juvenil y los modos por medio de los cuales se tramitan compromisos en torno a gestiones de gobierno constituyen un especial aporte a los fines enunciados. Concretamente, en la medida en que nos acerca a comprender el desarrollo de compromisos definidos, por los propios actores, como “oficialistas”, así como las tensiones que emergen antes, durante y después de las gestiones de gobierno con las que construyen sus identificaciones y vínculos de diverso tipo. El presente trabajo propone abordar militancias, activismos y disidencias entre las juventudes de Argentina y Ecuador, en tanto es posible reconocer

en ambos casos temporalidades y ciclos políticos con interesantes relaciones en lo que hace, por un lado, a las dinámicas de los llamados gobiernos progresistas. Por otro, porque experimentaron un proceso de transición y viraje hacia una abierta restauración neoliberal de la política gubernamental, en el caso ecuatoriano hasta el presente y en el argentino hasta fines de 2019, con el triunfo de la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández, que representó el intento de retorno del progresismo en este país.

Las posibilidades analíticas sobre el pos-progresismo se despliegan teniendo en cuenta cuatro momentos de los procesos políticos y sociales relativamente recientes en la región desde los que se exponen líneas explicativas sobre el actual estado de cosas, en la perspectiva de la acción colectiva juvenil. Un primer momento tiene que ver con las victorias electorales de un conjunto de gobiernos “progresistas” y la definición de los contornos del llamado “giro a la izquierda” en diferentes países de la región, tras largos años de crisis persistente expresada en el incremento de los niveles de pobreza, en la profundización de la brecha de desigualdad (CEPAL, 2004 y en la captura del Estado por parte de sectores oligárquicos como consecuencia de dos décadas de aplicación de sucesivos ajustes fiscales y de políticas neoliberales (Sader, 2009). En este primer momento, la acción colectiva desplegada por formas asociativas juveniles mostró sus aspectos más destacables en las dimensiones organizativas y de movilización (Vázquez, 2015; Unda Lara, 2010).

Un segundo momento estuvo asociado a la idea ampliamente compartida desde distintos enfoques analíticos y posturas políticas, referida al fin del ciclo político progresista ante la evidencia de que en el lapso de poco más de una década, cada año transcurrido significó un continuo desgaste del capital político de los gobiernos progresistas y, en suma, un irrefrenable agotamiento del modelo de gestión gubernamental como resultado de una permanente disputa con diversos sectores y también como producto de errores atribuibles a la conducción y gestión política e institucional. En este momento del ciclo progresista, que no correspondía más a las amplias posibilidades

redistributivas de los gobiernos sino que se encontraba condicionado por el particular contexto de crisis de los *commodities*, la acción colectiva juvenil despliega, por una parte, formas de reconstitución que se traducen en la oposición a ciertas políticas gubernamentales, como ilustra el caso del colectivo Yasunidos y los movimientos feministas (Unda Lara, 2015) y, por otra, la emergencia de modalidades de militancias “oficialistas” (Vázquez, 2014) que se situaron tanto en espacios de la gestión pública institucionalizada como en ámbitos externos al Estado, desde donde se construye el relato del “apoyo crítico” a los gobiernos progresistas<sup>1</sup>.

El tercer momento, está representado en el decline del periodo progresista y provisionalmente podríamos denominar como momento pos-progresista, marcado por la victoria electoral de la derecha empresarial en Argentina en las elecciones de 2015 y por el raudo viraje del gobierno de Lenín Moreno hacia una inequívoca postura de sometimiento a las indicaciones de política de corte neoliberal, que se venía ejecutando desde su ascensión al poder en mayo de 2017. En este contexto, la idea de transición constituye un eje analítico indispensable para la comprensión, tanto de la recomposición de fuerzas políticas en cada país, cuanto del reposicionamiento de los actores en el campo político. En el caso de las formas asociativas juveniles, se evidencia un generalizado repunte del interés por la política expresado en acciones de resistencia y movilizaciones de protesta en las que se reafirman las reivindicaciones y demandas por causas específicas, pero también desde las cuales se posicionan expectativas más amplias y generales vinculadas con la defensa de derechos en los ámbitos del trabajo, la salud y la educación. En este escenario de creciente descontento popular, los movimientos de mujeres pasan a

<sup>1</sup> En el caso ecuatoriano, las expresiones de “apoyo crítico” se hicieron comunes en una serie de formas asociativas juveniles que entre 2007 y 2012 habían apoyado abierta e incondicionalmente al gobierno de la Revolución Ciudadana. Las organizaciones Bulla Zurda y Jóvenes por la Patria, son dos de las más representativas en aquel momento.

ocupar un lugar central en los procesos y experiencias de movilización social.

Un cuarto momento, por estudiarse de modo más exhaustivo al estar aún en fase inicial de constitución, es, por una parte, el del retorno al poder gubernamental de la tendencia progresista en Argentina con el triunfo electoral de Alberto Fernández y Cristina Fernández, en octubre de 2019 y, por otra, la aún incierta transición que viene extendiéndose en el caso ecuatoriano frente al cada vez más cerrado alineamiento del gobierno de Moreno con las indicaciones del FMI y de las elites empresariales y financieras. Las movilizaciones de octubre de 2019, con toda la importancia que tienen en la historia política y social reciente para Ecuador, no han logrado configurar, hasta el momento, un escenario pos-progresista que vaya a consolidarse con las elecciones presidenciales de 2021 ni un marco posible de alianzas desde el que se impulse un posible retorno de tendencias progresistas. Y, tampoco certezas mínimas de que fuerzas sociales y políticas (post-progresistas) del campo popular que mantienen abierta disputa con progresismo correísta, acumulen el suficiente capital político y electoral como para poder instaurar un nuevo orden de cosas que supongan la superación del progresismo y, sobre todo, del embate neoliberal actual.

En esta dirección, se hace necesario referirse de manera resumida a la noción de ciclo político en el régimen democrático, entendiéndolo como la concurrencia de una serie de aspectos de orden normativo, político, ideológico e institucional que imponen, mediante procedimientos y mecanismos considerados democráticos, un “estado de cosas” que ha supuesto rupturas o modificaciones sustantivas con relación a un momento anterior considerado distinto. El paso de un ciclo político a otro supone, por una parte, el agotamiento de un régimen de gobierno y orientación del funcionamiento estatal, el momento de la transición y el establecimiento de un régimen gubernamental que –política, ideológica e institucionalmente– sea distinto al anterior (Sader, 2009). Implica, por otra, el reposicionamiento de agendas y actores que han movilizadado una serie de recursos en

el proceso político del que forman parte y en el que han desplegado acciones a través de las cuales ocupan determinadas posiciones que permiten analizar y visualizar un escenario concreto de correlación de fuerzas del que las organizaciones juveniles forman parte y en el cual toman sus decisiones.

Con tales antecedentes, el núcleo de la cuestión es pensar qué lugar ocuparon los/as jóvenes que participan en organizaciones y colectivos en los mencionados ciclos: ¿de qué modos se concibieron y tramitaron los compromisos juveniles?, ¿qué producciones políticas de las juventudes tuvieron lugar en dichos contextos?, ¿es posible hablar de una “oficialización de las juventudes”?, ¿qué relación guarda esto con la emergencia de “juventudes oficialistas”? Proponemos reflexionar en torno de las llamadas militancias oficialistas explorando cuáles son sus atributos y condiciones sociológicas de posibilidad, las singularidades que cobran en cada escenario y contexto, cuáles son sus potencialidades y limitaciones (durante y con posterioridad al ciclo político en el que emergen).

Sobre la base de estas orientaciones examinamos los casos de Argentina y Ecuador. Para ello recuperamos investigaciones recientes sobre las militancias oficialistas juveniles, así como la producción, aún fragmentaria, de disidencias en dicho contexto. Nos interesa problematizar las condiciones que propician su emergencia y también los desafíos que abre la reconfiguración del escenario político por dos caminos diferentes (dentro y fuera de los propios ámbitos partidarios) pero en sentidos confluyentes. En ese sentido, en el próximo apartado, haremos una breve caracterización de los procesos políticos recientes en ambos países.

### **Elementos del contexto: gobiernos progresistas en Argentina y Ecuador en el devenir del ciclo político regional**

Los denominados gobiernos progresistas llegan al poder luego de un largo periodo de crisis orgánica del sistema político, expresada, sobre todo, en una crisis de representación política que toca diferentes

escalas y niveles de la vida social pero que encuentra en el desprestigio y pérdida de legitimidad de los partidos políticos una de sus manifestaciones más claras. A modo de ejemplo, podemos mencionar la crisis del año 2001 en Argentina cuando la sucesión de un conjunto de masivas protestas pusieron sobre el tapete la impugnación de la representación política por medio de consignas tales como “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”; al mismo tiempo que potenció el desarrollo de experiencias que toman como horizonte la dimensión participativa y asamblearia, como los movimientos que integran la llamada narrativa autonomista.

La llegada de Néstor Kirchner al poder en el año 2003, poco tiempo después de la crisis de 2001, puede ser pensada como un hecho central de la transición entre la mencionada impugnación de la política (partidaria) y la paulatina reconstrucción de la confianza en las instituciones liberales de la política. En el año 2007 es electa como presidenta Cristina Fernández, esposa de Kirchner, quien gobernó durante dos mandatos consecutivos (2007-2011, 2011-2015). Es así como el llamado *kirchnerismo* tiene a su cargo tres gestiones consecutivas de gobierno durante un lapso de 12 años. Por su parte, Rafael Correa llega al poder en el año 2007 y gobierna durante 10 años consecutivos (hasta el año 2017), protagonizando un caso inédito para la historia política reciente de Ecuador. En ambos casos es posible observar una recomposición de la estructura y legitimidad de las instituciones políticas, puesto que a la base de la reforma institucional del Estado se encontraba un tan amplio como inédito proceso de participación política y ciudadano, así como una presencia importante de los liderazgos presidenciales en la movilización de adhesiones en general, no solamente juveniles.

Dicha legitimidad fue también, a lo largo de buena parte de los períodos de estos gobiernos, un terreno de disputa, puesto que se produjeron escenarios de fuerte polarización política donde la intensidad del apoyo a los proyectos políticos progresistas tuvo su contraparte en la movilización de fervientes opositores a los mismos, en particular durante el último mandato de Cristina Fernández y el de

Rafael Correa. Asimismo, ambos gobiernos propusieron un conjunto de políticas de alcance regional que fueron apoyadas por gobiernos a cargo de líderes con distintas trayectorias, pero articulados políticamente a la idea de “patria grande”, en tanto ilusión movilizadora (Ramírez, 2010). Nos referimos a los gobiernos de Lula Da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia y, en menor medida, al caso del Frente Amplio en Uruguay y la Concertación en Chile aunque en estos casos las vinculaciones entre países presuponen el establecimiento de diferencias y matices.

En los casos argentino y ecuatoriano podemos identificar un proceso común de salida de estos ciclos progresistas, en la medida en que observamos con los gobiernos de Macri y Moreno, un viraje profundo con respecto a los lineamientos del kirchnerismo y correísmo, respectivamente. Son varias las razones que explican y permiten entender la derrota electoral del candidato del Frente para la Victoria. Entre estas podemos mencionar la intensificación de la polarización política, la persistente impugnación hacia la figura de Cristina Fernández y la elección de un candidato –Daniel Scioli– que no era visto por todos los espacios del kirchnerismo como aquel que representaba la continuidad con el proyecto de gobierno en curso. Bajo estas circunstancias, y con un escaso margen de votos, Mauricio Macri resultó electo presidente durante un nuevo escenario de ballottage. En ese sentido, la salida del ciclo político kirchnerista se presenta de la mano de una coalición de partidos de centro-derecha. En el caso ecuatoriano estos desplazamientos resultan un tanto diferentes y, quizás, más complicados de entender, en la medida en que el giro se produce desde las propias filas de la Revolución Ciudadana. Concretamente, Lenín Moreno, quien resultó electo en unas también reñidas elecciones, una vez en el poder desencadenó una vertiginosa ruptura e impugnación de la figura y del gobierno de Rafael Correa.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de este proceso ver Unda Lara, Llanos Erazo, Hidalgo Landeta (2018).

Así, por caminos diferentes, ambos países atravesaron un proceso de viraje hacia gobiernos de derecha que reconocen puntos de contacto en relación con: concepciones acerca del rol del Estado; la relación entre este y las élites y grupos de poder; el impulso de políticas públicas y el quehacer de las y los jóvenes en el nuevo escenario post-progresista.

Atendiendo a esta caracterización general de la direccionalidad y sentido político en tales contextos, vale la pena preguntarse en qué medida este ciclo político de gobiernos progresistas, caracterizado por la recomposición de las legitimidades de las instituciones políticas, permite comprender formas emergentes de la movilización política juvenil autodefinidas como “oficialistas”. Por otra parte, es interesante pensar cuáles son los efectos, las tensiones y las transformaciones de estos compromisos políticos juveniles a partir del cambio de orientación ideológica de los gobiernos en un nuevo ciclo político; es decir, su reposicionamiento en el escenario pos-progresista y sus proyecciones políticas.

### **Los compromisos políticos juveniles: elementos para atender a las heterogeneidades y los matices**

Una dimensión central para analizar las formas que toma la movilización política tiene que ver con su visibilidad pública. Esto invita, además, a explorar modos de producción de las juventudes en clave sociopolítica, es decir, más allá de su consideración como mero grupo de edad. Siguiendo a Feixa (2006), la constitución de las juventudes como sujeto colectivo puede remitirse al siglo XX, precisamente cuando nace a la vida pública por medio de acciones disruptivas y movilizaciones protagonizadas por jóvenes.

Una segunda dimensión relevante para el análisis tiene que ver con reconocer el carácter interpretativo de las perspectivas que estudian de modo no normativo las variadas formas en que son tramitados los compromisos. Así, el interés por comprender las particularidades de las militancias oficialistas supone admitir los diferentes



modos de militar (dentro y fuera de las juventudes oficialistas, así como en otros grupos), identificando los matices entre activismos que pueden definirse “a favor” o “en contra de” (el Estado, de una gestión de gobierno, etc.) e, incluso, que es posible reconocer militancias de “derecha” y de “izquierda”. En este sentido, se intenta aportar al análisis de los compromisos políticos juveniles, matizando miradas idealizadas o románticas (las juventudes como expresión ineludible de la búsqueda por el cambio social) o estigmatizantes (las juventudes no se comprometen, son desinteresadas), incorporando tanto el punto de vista de los propios jóvenes, como también el de otros actores sociales y políticos involucrados en las contiendas políticas.

En todo caso, lo que nos interesa es mostrar cómo en los ciclos vinculados con gestiones progresistas se producen condiciones de posibilidad para la emergencia de militancias que (re)definen sus orientaciones políticas y su quehacer militante a partir del acompañamiento a dichos gobiernos y que encuentra especial asidero entre las juventudes. Vale entonces preguntarse qué singularidades reconoce ese ciclo en diferentes países y qué elementos adicionales o matices permite establecer en relación con las caracterizaciones que aquí hacemos. Además, nos invita a pensar en las características que presentan procesos que aún sin propiciar el desarrollo de militancias oficialistas abren nuevos debates y posiciones entre los colectivos juveniles. A modo de ejemplo, para el caso argentino, podemos mencionar cómo en el contexto de relegitimación de las instituciones formales de la política, múltiples grupos cuyas construcciones políticas se habían gestado en los márgenes y en discusión con el rol del Estado, comienzan a dar debates acerca de la participación de sus colectivos en listas electorales como por ejemplo, el Movimiento Evita (Longa, 2018). En el caso ecuatoriano, organizaciones estudiantiles, con carácter abiertamente político, como la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), presentan en los periodos electorales y en los de consultas populares ocurridos entre 2007-2018, un comportamiento oscilante entre la confrontación y el apoyo a Alianza PAIS y al proyecto político de la Revolución Ciudadana. En

este sentido, el debate sobre el Estado y la contienda electoral atraviesa a diferentes grupos que no necesariamente se identifican como oficialistas o apoyan una gestión de gobierno particular. Es preciso considerar que estos debates abren disputas e, incluso, escisiones dentro de los colectivos.

La tercera dimensión a señalar, tiene que ver con la comprensión de los compromisos políticos juveniles en clave generacional, entendiendo a la generación como una noción performativa, ligada a la construcción de una experiencia anclada en un “nosotros” (Vommaro, 2014). Es esto lo que nos permite reconocer puntos de contacto incluso en experiencias diferentes dentro de un mismo país o entre países diferentes. A modo de ejemplo, en el caso argentino, como veremos más adelante, el debate entre las juventudes en torno al kirchnerismo atraviesa múltiples espacios, a partir de las discusiones acerca de si participar en la contienda electoral o no. Es decir que hay aspectos transversales que permiten pensar debates comunes que hacen a la reflexión sobre las militancias oficialistas, en particular.

### **Apuntes sobre militancias juveniles en Argentina y Ecuador antes, durante y después del ciclo progresista: entre los activismos oficialistas y las disidencias**

El esfuerzo de producir un análisis comparativo entre las juventudes oficialistas en Argentina y en Ecuador, nos llevó al tratamiento de dos aspectos centrales: uno relativo al Estado como clave para interpretar las transformaciones de los compromisos militantes juveniles en el tiempo; otro asociado a la comprensión de los efectos que poseen los cambios de ciclo político sobre la movilización juvenil, en especial con la finalización de los gobiernos progresistas.

En cuanto a la primera cuestión, en ambos países se reconoce durante los ciclos políticos progresistas una mutación en la relación entre las juventudes militantes y Estado. En la Argentina, se observa un desplazamiento en la centralidad de las militancias juveniles “contra” el Estado (como aquellas experiencias juveniles emblemáticas

de mediados y fines de los años 90 de carácter fuertemente territorial), a otras en las que se la militancia es pensada “para, por o desde” el Estado (Vázquez, 2015). Este proceso se evidencia en la construcción de un nuevo repertorio de acciones militantes así como también en la apelación y la construcción de la juventud como causa que moviliza adhesiones. Si bien es indudable la presencia de jóvenes identificados con el kirchnerismo en general, y con la fuerte presencia de la agrupación “La Cámpora”, la emergencia de las militancias oficialistas en tanto figura paradigmática de la politización juvenil en los años recientes en la Argentina trasciende a las fuerzas políticas vinculadas con el kirchnerismo<sup>3</sup>. Por ello, la emergencia de juventudes oficialistas puede ser pensada en relación con diferentes fuerzas políticas, como es el caso de la Juventud del PRO<sup>4</sup>, así como en la revitalización de espacios juveniles en el Partido Socialista.

Los resultados de diferentes investigaciones nos permiten afirmar que este desplazamiento de los activismos juveniles se vincula con transformaciones en las relaciones entre la militancia y el trabajo en el Estado, específicamente atendiendo al concepto de “gestión militante” (Vázquez, 2013). Es decir, con la construcción de modos de militancia que tienen que ver con las instituciones estatales: con modos de habitarlas y de trabajar en ellas. Esto produce, una idea del Estado no solamente como ámbito de recepción sino de producción militancias y abre un conjunto de disputas por la legitimidad militante que se dirimen, de modo esquemático, entre el barrio y la gestión. En

<sup>3</sup> El caso de “La Cámpora” permite ver cómo el kirchnerismo oficializó un espacio propio de juventud, mientras que casos como el de la JP Evita –Juventud del Movimiento Evita– muestran cómo se revitalizan espacios de juventud apelando a una importante tradición de la movilización juvenil. En los casos de otras fuerzas como Nuevo Encuentro –Partido político nacional cuyo principal referente es Martín Sabbatella, quien fuera Intendente del Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires (1999-2009)–, que se integra durante los años 2009/2010 al Frente Para la Victoria –coalición electoral que representó al *kirchnerismo* en las elecciones nacionales entre 2003 y 2015–, se observa la reconfiguración de sus espacios de militancia juvenil en el marco de un proceso de construcción identitaria en torno al kirchnerismo.

<sup>4</sup> Partido político nacional liderado por Mauricio Macri y articulador principal de la alianza de partidos CAMBIEMOS que gobernó entre 2015 y 2019.

otras palabras, la construcción de modos legítimos de participación juvenil apelarán alternativamente a diversos espacios y serán objeto de controversias entre las juventudes militantes.

Las relaciones entre Estado y militancia serán objeto de múltiples disputas, dentro y fuera del kirchnerismo. Esto puede reconocerse si observamos el proceso de polarización que tuvo lugar, centralmente, desde el denominado conflicto del campo en el año 2008<sup>5</sup>, entre *kirchnerismo* y *antikirchnerismo*. La polarización también puede ser leída como una forma politización que alimentó la construcción de lecturas militantes desde un amplio espectro de grupos y juventudes organizadas. En efecto, de acuerdo con las interpretaciones académicas sobre la creación de Propuesta Republicana (PRO) esa polarización ha facilitado y su llegada al gobierno nacional de la mano de la coalición de partidos que éste lidera en CAMBIEMOS (Morresi y Vommaro, 2015) y nos permite dar cuenta de ciertas continuidades en el nuevo ciclo post-progresista que abordaremos en el próximo apartado.

En el caso ecuatoriano, también es posible dar cuenta de transformaciones en la relación entre activismo juvenil y Estado. Si los períodos previos al año 2006 –en los que se visibiliza el perfil de la propuesta política de Movimiento PAIS, liderado por Rafael Correa– se caracterizaron por experiencias asociativas juveniles que impugnaban las formas tradicionales de representación política, es a partir de ese momento que se produce un punto de inflexión como parte de un proceso de extendida y persistente movilización social.

El proceso de reforma institucional que dio lugar a la nueva constitución de 2008 fue el marco en el cual se produjo una fase de movilización de organizaciones juveniles para participar en el mismo, propiciando formas de articulación más orgánica con instancias de la institucionalidad estatal. Es posible pensar que estas

<sup>5</sup> Durante los meses de marzo a junio de 2008, se produjo un conflicto entre el gobierno nacional y los productores agrarios. La intensidad del conflicto se caracterizó por masivas de movilizaciones públicas a favor y en contra.

articulaciones dieron lugar –en el contexto de una mayor presencia de las iniciativas ciudadanas–, a un mayor protagonismo juvenil que se materializó en el reconocimiento constitucional de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” así como también en el de las llamadas “culturas urbanas” que son, básicamente, formas asociativas juveniles que despliegan acciones concertadas con finalidades específicas en el espacio urbano. Puede afirmarse entre los años 2006 y 2008 las formas asociativas juveniles (políticas, territorial-identitarias y estudiantiles) experimentan un momento de intensificación de sus prácticas de politización, entendidas estas como el afinamiento de sus formas organizativas internas y de sus articulaciones políticas con diversos grupos y organizaciones que, incluso, no estando conformadas mayoritariamente por jóvenes, presentaban un carácter identitario juvenil en razón de sus formas de movilización y sus repertorios de acción colectiva así como de la misma configuración intergeneracional de sus demandas (Unda Lara, 2015; Vommaro, 2015).

Tal dinámica supuso, además de la visibilización de numerosas organizaciones juveniles, el posicionamiento de las causas que las movilizaban y una notable densidad del compromiso militante, si es que se atiende a la cantidad de acciones realizadas con relación al tiempo de ejecución (Unda Lara y Llanos, 2012) en un contexto que, como se ha señalado ya, se caracterizó por un alto grado de movilización social determinado por la participación de amplios sectores sociales y agrupaciones políticas en el proceso de elaboración de la Constitución del Buen Vivir. Federaciones y asociaciones de estudiantes universitarios y de algunas organizaciones del nivel medio de educación<sup>6</sup> organizaciones juveniles defensoras y promotoras de causas por la libre movilidad no contaminante<sup>7</sup>, la Coordinadora Política Juvenil y su articulación con el Colectivo Salud Mujeres (pro

<sup>6</sup> Como, por ejemplo, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, FEUE, el Movimiento de Acción Politécnico, MAP, y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador, FESE.

<sup>7</sup> Como Biciacción, Andando en Bici Carajo, ABC, Asociación de Peatones de Quito.

despenalización del aborto) y, por supuesto, las llamadas “juventudes políticas”, como segmento de primera importancia en la mayor parte de movimientos y partidos políticos en momentos de participación electoral y de activación de mecanismos de democracia directa (consultas populares bajo la forma de plebiscitos y referendos), se movilizaron mediante estrategias y repertorios creativos en un momento de oportunidad política inmejorable, puesto que esta se había generado desde el espacio estatal como respuesta a las demandas de la mayor parte de la población en procesos de participación democrática. Se trata, además, de un periodo relativamente corto dentro del primer ciclo de protagonismo político de la Revolución Ciudadana en el que se ponen en juego las trayectorias militantes, como una variante específica del capital de prestigio, de representantes y voceros/as de las formas asociativas juveniles (Llanos Erazo y Unda Lara, 2013) cuestión que si bien genera ciertas tensiones en la doble dimensión organizativa interna y externa de colectivos y movimientos, tiende a decantarse mediante entendimientos consensuales y a través de modalidades de vocería y representación puntual y momentánea del colectivo según sus necesidades y perfiles disponibles en cada organización.

El período siguiente, entre 2008 y 2012, con el que se cumple el primer ciclo político gubernamental de la Revolución Ciudadana y del, cada vez más acentuado, liderazgo del entonces presidente Correa, pone en evidencia una de las características que se volverá una constante de la década progresista en Ecuador: la del Estado como productor de sociedad. Durante estos años, las prácticas movilizadoras protestatarias tienden a volverse menos necesarias para importantes segmentos de la población, en razón de que gran parte de las demandas encuentran reconocimiento por parte del Estado. No será sino hasta 2012, con el anuncio de que el plan de dejar el petróleo bajo tierra –ligado a la protección ambiental–, quedaría insubistente, que se produce un creciente distanciamiento y desencanto de un significativo bloque de organizaciones y sectores, incluidos los juveniles.

A modo de ejemplo, la Organización Política Cultural de Izquierda Radical DIABLUMA, Comunismo Bailable, que durante los períodos previos apoyó a Alianza PAIS, primero de modo incondicional, y entre 2009 y 2012 a modo de apoyo crítico, a partir de 2012, cuando el Presidente Correa anuncia la activación del Plan B que significaba la inminente explotación hidrocarburífera de una sección de la reserva natural Yasuní, esta forma de militancia que hasta ese momento podría haber sido considerada oficialista se convierte en una de las primeras expresiones de militancia disidente (Unda Lara y Llanos Erazo, 2012). En el mismo periodo y en la misma dirección, aunque con resultados políticamente distintos, ciertos grupos de las Juventudes Alianza PAIS se desmarcan de las militancias oficialistas y pasan, sin asumir formas disidentes de militancia, a formar parte de los variados bloques de oposición (Unda Lara, 2015).

En lo relativo a los efectos del cambio de ciclo político sobre la movilización juvenil, observamos que el cambio de ciclo posee importantes impactos en las formas de la movilización política juvenil en ambos países en virtud de la centralidad que posee el Estado en sus proyectos políticos. No obstante, encontramos matices para abordar en cada caso los vínculos entre militancia y gestión.

En la Argentina, el contexto macrista abrió un nuevo escenario en el que conviven visiones neoliberales sobre la relación entre Estado y sociedad, con el desarrollo de modos de militancia que encuentran puntos de contacto con el pasado, en particular en el desarrollo de renovados activismos oficialistas pero en un espectro político ideológico que toma distancia del progresismo.<sup>8</sup> Sin embargo, es indudable que los rasgos que definen unas y otras juventudes son marcadamente diferentes. A modo ilustrativo, encontramos una versión (sobre)politizada de la política entre las juventudes kirchneristas con significativas diferencias en relación con una versión pragmática

<sup>8</sup> Esto puede pensarse en consonancia con el ciclo de movilizaciones más amplio, se constata la capacidad de recreación de proyectos políticos de sectores tradicionalmente vinculados con la centro-derecha, que apelarán al recurso de la movilización callejera y la visibilización pública de sus demandas.

y festiva, propia del macrismo. En todo caso, podemos pensar que ambas encuentran condiciones de posibilidad en la construcción de vínculos con el Estado.

Las juventudes oficialistas pertenecientes a la coalición gobernante durante el periodo macrista, fundamentalmente del PRO y de la Unión Cívica Radical, contaron con una presencia significativa y, en el caso de la segunda, sería posible hipotetizar que se revitalizó desde su nuevo rol de oficialismo a nivel nacional. Asimismo, fue posible encontrar en áreas del Estado Nacional, como el organismo de políticas de juventudes una continuidad en lo referido a la presencia de funcionarios y trabajadores que a su vez eran dirigentes o militantes juveniles del PRO y la UCR. Así, la noción de “gestión militante” no puede pensarse pura y exclusivamente en relación con el kirchnerismo, en efecto, en el nuevo ciclo que se profundizan aún más las articulaciones entre gestión y militancia partidaria. En todo caso, la idea de “militar la gestión” deja de habitar los lenguajes de militantes y funcionarios, respectivamente (Vázquez y Rocca Rivalola, 2020).

Adicionalmente, es importante señalar que la dimensión militante de los compromisos juveniles fue objeto de controversias durante las presidencias de Cristina Fernández, incluso luego de su salida del gobierno. Concretamente, la expansión del término “militante” en el desarrollo de tareas y acciones que se articulan de diferentes modos con el Estado fue objeto de impugnaciones por parte de la gestión entrante y se convirtió en el núcleo de las acusaciones no solamente hacia agrupaciones como “La Cámpora” sino también hacia el gobierno anterior, en general.

Como dos ejemplos de estas disputas cabe señalar, por un lado, las menciones realizadas en enero de 2016 por parte del entonces Ministro de Hacienda (Alfonso Prat Gay), quien en una conferencia de prensa invitó a sacar la “grasa militante” del Estado, en directa alusión a la inserción de militantes como empleados de la



administración pública estatal<sup>9</sup>. Por otro lado, en el mes de mayo de 2016 se producen masivos despidos de trabajadores y trabajadoras de la entonces Subsecretaría de Juventud de la Nación, en este marco Pedro Robledo (entonces subsecretario y presidente de la Juventud Nacional del PRO) afirmó: “No quiero que la subsecretaría sea un local partidario de La Cámpora ni del PRO”<sup>10</sup>. Esta organización que fue la principal agrupación juvenil del kirchnerismo, especialmente durante el segundo mandato de Cristina Fernández—cuestión no exenta de disputas con los otros espacios juveniles y adultos por dicho rol—, estuvo en el centro de la escena de los grandes medios de comunicación, fundamentalmente como objeto de descalificaciones.

En cuanto a las juventudes del kirchnerismo que durante el gobierno pos-progresista de Macri pasaron a ser oposición, encontramos que hubo un aprendizaje de este nuevo rol opositor que no implicó un relajamiento del compromiso político. La salida del gobierno representó, sin dudas, un desafío para estas juventudes, no necesariamente porque “dependan del gobierno” sino básicamente porque supuso una reconfiguración de su legitimidad, de su enunciación e impugnación, así como también un pasaje a modos de militancia que involucran saberes y acciones de las cuales estaban desprovistos anteriormente. A título ilustrativo, la participación en marchas en las que hubo eventuales o reales situaciones de represión policial representan modos de participar que comportan una transformación en el saber-hacer militante, entre otros posibles ejemplos a mencionar.

En Ecuador, si durante los gobiernos de la Revolución Ciudadana una de las características centrales para comprender las movilizaciones políticas es la del Estado como productor de la sociedad, son

<sup>9</sup> “Prat Gay habló de ‘grasa militante’ y desató la polémica en Twitter”, diario *La Nación*, 13 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1861924-prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter>, consultado el 15 de marzo de 2020.

<sup>10</sup> “Peter Robledo debutó como discriminador”, diario *Página/12*, 3 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-298409-2016-05-03.html>, consultado el 15 de marzo de 2020.

también estas formas de producción de las relaciones entre militancias y Estado, las que permiten comprender ciertas rupturas y reconfiguraciones durante el nuevo ciclo.

Las articulaciones entre gestión y militancia en el campo institucional del Estado, siguiendo los planteamientos propuestos por Vázquez (2015), en gran medida, se limitaron a la reproducción de un modelo burocrático cuyo valor político más alto se concentró en el tema de esquemas de redistribución de la riqueza sin que se pusieran esfuerzos significativos en las dimensiones productiva y asociativa y, menos aún, en la conformación de un tejido sociopolítico, como asunto crucial para la sostenibilidad de un proceso que, a la luz de los datos de organismos como CEPAL (2017), INEC (2016), FMI (2017) redujo la pobreza y las brechas de desigualdad económica en un lapso reducido de tiempo sin que, necesariamente, los beneficios experimentados por sectores sociales históricamente postergados sean percibidos y asimilados como conquistas sociales.

Muchos de los espacios sociales clave para que se concreten estas articulaciones entre gestión y militancia desde Alianza PAIS y sus múltiples organizaciones, no solo desde instituciones y ámbitos estatales, parecería que fueron descuidados, tal como señalan en varias entrevistas voceros y representantes de organizaciones políticas juveniles y organizaciones que tienen un carácter intergeneracional (CINAJ, 2018) cuestión que, definitivamente se agravó a partir de 2015 con los resultados de las elecciones seccionales y con el inicio de las movilizaciones de protesta de distintos sectores sociales cuya cabeza visible fue aquel que representaba los intereses de las élites económicas y empresariales, más específicamente.

Los resultados de las elecciones seccionales de 2015, en los que Alianza PAIS perdió las alcaldías en las tres principales ciudades de Ecuador, aun subsistiendo como primera fuerza política nacional desde la perspectiva electoral, dejaron al descubierto una serie de falencias y debilidades estructurales de AP como organización política. Una de ellas fue la constatación de que en las militancias oficialistas existían serias desconexiones entre quienes estaban trabajando

en las instituciones del Estado y entre quienes no estaban ubicados laboralmente allí, a lo que habría que agregar, pugnas, divisiones y segmentaciones internas entre grupos militantes ubicados en la esfera estatal.

Aunque se cuenta con un registro empírico básico de una serie de hechos que permiten hacer tales afirmaciones, el levantamiento y análisis de información realizado hasta el momento indica que las militancias vinculadas a la Revolución Ciudadana durante el ciclo progresista sitúa como uno de los principales problemas una significativa desconexión entre las militancias ubicadas en espacios de gestión estatal y aquellas que, o se mantuvieron deliberadamente por fuera de los espacios institucionales o que, simplemente, no tuvieron cabida ni posibilidades de articulación con instancias estatales (CINAJ, 2018).

Asimismo, otro aspecto para pensar las reconfiguraciones, tiene que ver con las rupturas producidas desde la propia fuerza gobernante, dando lugar a disidencias que llevarán a la oposición a quienes hasta esos momentos apoyaban al gobierno. A modo de ejemplo para pensar estos procesos, durante la consulta popular del 4 de febrero de 2018, convocada por el gobierno de Lenín Moreno, las posiciones en torno al SÍ o al NO se han dividido ya entre militancia oficialistas (“morenista y aliados luego de mayo de 2017”) y militancia disidentes (“correísta”). Las Juventudes Montoneras Eloy Alfaro y la Organización Política Bulla Zurda constituyen ejemplos de uno y otro caso, respectivamente, sobre todo en el periodo pre y post consulta popular del 4 de febrero de 2018. Tiempo después, Bulla Zurda adoptará una clara postura de oposición, que no disidencia, al gobierno de Moreno.

### **Palabras finales. Seguir pensando el post-progresismo**

En este trabajo abordamos la movilización política juvenil en América Latina a partir del análisis de los desplazamientos entre ciclos políticos, identificando rupturas y continuidades en el desarrollo de

los activismos oficialistas de Argentina y Ecuador. A modo de cierre, intentaremos sistematizar algunas ideas, a la vez que abrir algunos interrogantes para pensar los nuevos contextos en cada país.

En el caso ecuatoriano, el cierre del ciclo progresista muestra cómo las militancias de las formas asociativas juveniles se mueven y fluctúan de modo intermitente entre la reorganización y la resistencia en medio de un generalizado escenario de creciente descontento popular que tiene muy presente el reciente levantamiento popular de octubre de 2019 pero, como se ha dicho ya, aun no se logra producir demandas unificadas y, sobre todo, representación política de estas.

Es indispensable resaltar que han sido las luchas feministas las que mayor persistencia y visibilidad han mostrado en el amplio espectro de las militancias, activismos y disidencias de formas asociativas en las que participan jóvenes en los últimos tiempos. En el caso ecuatoriano parecería ser que la hipótesis en construcción de un “colonialismo generacional” (Unda Lara, 2019) según la cual las dinámicas de la acción colectiva juvenil tienden a ser invisibilizadas y los y las jóvenes ocupan espacios muy reducidos en ámbitos de decisión y estructuras de autoridad, juega un papel determinante en la composición de fuerzas que configuran el escenario político nacional. Si la misma gestión militante en clave juvenil, durante el ciclo progresista, ha sido objeto de severos cuestionamientos desde varios de sus protagonistas, en pleno despliegue de los compromisos que el gobierno de Moreno ha suscrito inconstitucionalmente con el FMI, resulta impensable la posibilidad de gestión militante oficialista desde fuerzas progresistas. Tal giro, que define el actual momento pos-progresista en Ecuador, ha supuesto la (re) activación de formas de compromiso militante desde diversas formas asociativas juveniles que, al igual que muchos sectores y organizaciones movilizadas, se reconocen actuando en un escenario de marcada fragmentación política, lo cual indica enormes dificultades de agregación o unificación de demandas. En este escenario nada gratificante, la lucha

del movimiento estudiantil y las luchas feministas han sido las más relevantes.

En el caso Argentino, el ciclo inaugurado a fines de 2015, se ha caracterizado por la continuidad de los activismos juveniles en clave oficialista, con una significativa presencia de las juventudes de los partidos que conformaron la coalición CAMBIEMOS, así como también, la continuidad en la militancia desde la oposición entre las juventudes del kirchnerismo. Asimismo, un elemento novedoso durante este nuevo ciclo, que ya venía gestándose durante años previos al 2015, es la emergencia de las demandas impulsadas por colectivos feministas y de disidencias, tanto en su visibilización pública, como en la significativa adhesión juvenil, así como también en los efectos que estas movilizaciones que tenido al transformar los espacios y prácticas internas de las instituciones políticas, tanto en el Estado como en los partidos y otras organizaciones políticas y sociales. Las demandas de paridad de género, de Educación Sexual Integral (ESI), la construcción de una nueva agenda que busca visibilizar y denunciar los feminicidios, han sido algunas de las principales cuestiones que se han visibilizado en el marco de importantes movilizaciones. El debate en torno a la interrupción voluntaria del embarazo durante los años 2018 y 2019 ha sido una de las cuestiones centrales en la agenda pública argentina, que ha suscitado adhesiones a favor y en contra, simbolizadas en los pañuelos verdes y celestes, respectivamente. Es posible pensar que este conjunto de demandas que han llegado para quedarse, dando cuenta de un significativo cambio cultural y generacional, forman parte de un lenguaje de ampliación de derechos que encuentra vínculos con las agendas de los proyectos progresistas. A modo de colofón, el triunfo en 2019 de Alberto Fernández para las elecciones presidenciales abre el interrogante en torno al retorno del progresismo en Argentina, lo que ilustra de modo fehaciente que el pos-progresismo no significa, para nada, la liquidación total e irreversible del progresismo pero tampoco cabe suponer que se trata del retorno del “viejo” progresismo. Para empezar, no se trata ya de un gobierno exclusivamente kirchnerista sino de

una coalición liderada por el kirchnerismo junto con otros sectores del peronismo. Desde la perspectiva de la acción colectiva juvenil, el pos-progresismo ha mostrado que puede constituirse en un potente dispositivo desde el que las formas organizativas y movilizadoras de las organizaciones de jóvenes refuercen y recreen sus compromisos militantes.

Desde este lugar, buscamos aportar a la reflexión en torno a los progresismos y pos-progresismos en la región, a partir del estudio de las dinámicas de los compromisos políticos juveniles en sus relaciones con los ciclos políticos.

## Bibliografía

CEPAL 2004 *Panorama social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas (Santiago de Chile).

CEPAL 2017 *Panorama social de América Latina 2017*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL).

INEC 2016 *Reporte de pobreza y desigualdad*. Junio 2016 (Quito: INEC).

FMI 2017 *Informe anual del FMI 2017. Promover el crecimiento inclusivo* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

CINAJ 2018 *Participación política de jóvenes en Ecuador. Trayectorias y compromisos militantes*. Informe preliminar de investigación (no publicado) (Quito: Universidad Politécnica Salesiana).

Feixa, C. 2006 “Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Manizales, Colombia, Vol. 4, N° 2, Enero-Junio.

Longa, F. 2019 *Historia del movimiento evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Llanos Erazo, D., Unda Lara, R. 2013 “Una mirada a la participación política de jóvenes en el Ecuador”. En Rodríguez, E. (editor). *Movimientos juveniles en América Latina y El Caribe. Entre la tradición y la innovación* (Lima: UNESCO-Celaju-Senaju).

Ramírez, R. 2010 *La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir*. En León I. (comp.), Sumak Kawsay (Quito: Senplades).

Sader, E. 2009 *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Unda Lara, R. 2010 *Jóvenes y juventudes. Acción, representaciones y expectativas sociales de jóvenes en Quito* (Quito: Abya Yala).

Unda Lara, R. 2015 “Participación política de jóvenes en Ecuador: entre la espiral del desencanto y el desafío del re-encantamiento en torno de la revolución ciudadana”, en *Democracia Participativa e Izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*. Anja Minnaert y Gustavo Endara (coords.) (Quito: FES-ILDIS).

Unda Lara, R y Llanos Erazo, D. 2012 *Informe de investigación cualitativa sobre participación política juvenil en Ecuador*. Mimeo (Quito: Ágora Democrática).

Unda Lara, R.; Llanos Erazo, D. e Hidalgo Landeta, Z. 2018 “Transición política en Ecuador y atisbos de presencias juveniles. Un análisis en la coyuntura actual” en Domínguez, M. I, Vázquez, M. y Ospina Alvarado, C. (comps.) *Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual* (Buenos Aires: CLACSO).

Unda Lara, R. 2019 *Acción colectiva, ciclo político y Estado*. Documento de clase del curso virtual “Participación, acción colectiva y activismos juveniles en América Latina y El Caribe” (CLACSO).

Vázquez, M. 2014 “Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado”, en *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* (Perú: Universidad del Pacífico), Vol. XLI, N° 74 (Primer semestre 2014) pp. 71-102. Disponible en: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/703>

Vázquez, M. 2015 “Del que se vayan todos a militar por, para y desde el Estado. Desplazamientos y reconfiguraciones del activismo y las causas militantes luego de la crisis de 2001 en Argentina” en J.M. Valenzuela Arce (coord.) *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles* (México: UNAM/COLEF/GEDISA).

Vázquez, M. y Cozachcow, A. 2017 “Militancia juvenil y trabajo en la gestión. Las configuraciones de sentido en los espacios juveniles de partidos argentinos que gestionan a nivel subnacional”. *Revista de Sociología e Política*, Vol. 25, N° 64, pp. 47-62, Universidade Federal do Paraná, Brasil.

Vázquez, M. y Rocca Rivarola, D. 2020 “Young political activists in government-supporting organizations: Argentina in a regional perspective” en Benedicto, J., Urteaga, M. y Rocca Rivarola, D. (comps.) *Young People in complex and unequal societies. Doing Youth Studies in Spain and Latin America* (England: Brill), en prensa.

Vommaro, G. y Morresi S. (coords.) 2015 *Hagamos equipo: Pro y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).

Vommaro, P. 2014 “Juventudes, políticas y generaciones en América Latina: acercamientos teórico-conceptuales para su abordaje”, en Alvarado, S.V. y Vommaro, P. (comps.) *En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas* (México/Argentina: CLACSO, COLEF, CINDE, U. MANIZALES).

Vommaro, P. (2015) *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos* (Buenos Aires: Grupo Editor Universitario).



# Desafíos para un nuevo ciclo progresista en Ecuador<sup>1</sup>

*Augusto Barrera Guarderas*

## **Introducción**

Multitudinarias y estremecedoras expresiones de descontento e indignación popular están sacudiendo América Latina. En ellas se han mostrado nuevas narrativas y liderazgos, formas inéditas de organización y repertorios de acción colectiva. Este ciclo de movilización expresa una crisis de legitimidad y desafección a los regímenes políticos e interpela a la recurrente incapacidad de la regulación neoliberal del capitalismo para mantener y renovar el apoyo social, pero también los límites de los gobiernos y proyectos progresistas. Se trata de un punto de inflexión, de un momento fluido. No hay determinismos y la historia abre un abanico de posibles desenlaces.

El ruido de la calle, y en ocasiones el silencio individual de la desesperanza, hacen parte de un paisaje de desigualdad, injusticia y agravio que sufren millones de latinoamericanos en la urgencia de su sobrevivencia. Esta realidad desborda los límites de la dicotomía con la que se ha pretendido enmarcar este momento, como un enfrentamiento sin cuartel entre restauración conservadora versus

<sup>1</sup> El texto ha sido escrito en lo fundamental en diciembre 2019.

“bolivarianismo”, usándolo como dispositivo de deslegitimación y estigmatización de la protesta social.

Tras el fin del ciclo de los gobiernos progresistas, no alcanza a estabilizarse un nuevo periodo en versión neoliberal. El tipo de régimen que se ha ido constituyendo recuerda más al primer capitalismo manchesteriano que desprecia las propias instituciones que han permitido la regulación y la sobrevivencia del capitalismo, en el que los grandes grupos de poder piensan el Estado como una comunidad de negocios con su presencia directa, relativizando el Estado de derecho y resucitando odios regionales y raciales.

Esa dificultad estructural de una “paz neoliberal” obliga a la izquierda latinoamericana a un debate teórico y político que reclamará a su momento De Souza, con el propósito de superar un comportamiento reactivo y defensivo, mirar las opciones que aparecen en el horizonte programático, debatir el mediano y largo plazo para hacer más asertivo el presente; en fin, afianzar un sentido común que abandone el sectarismo que solo sabe polarizar como método sin fin de fragmentación del campo popular (De Souza, 2005)<sup>2</sup>.

Esta exigencia no simplifica la complejidad del momento actual, ni responde automáticamente a las preguntas para la urgente recomposición progresista. Por el contrario, exige un esfuerzo analítico que contemple la autocrítica del desempeño de los gobiernos denominados progresistas, la comprensión de la naturaleza de las restauraciones neoliberales en marcha y, sobre todo, las expectativas de las golpeadas sociedades latinoamericanas.

Este ejercicio de evaluación y prospectiva no puede eludir que en esta última década y media se produjo la presencia inédita de sectores subalternos en el poder estatal, varios por primera vez desde

<sup>2</sup> De Souza afirma que “para entender la izquierda latinoamericana es necesario caracterizar los tres hechos que se producen gracias al deslinde entre teoría y praxis... Primero, la discrepancia entre las certezas de corto plazo y las incertidumbres de mediano o largo plazo nunca fueron tan grandes. Segundo, la separación entre teoría y praxis impide un balance consensuado sobre el desempeño de la izquierda. Tercero, se produce un extremismo teórico que resulta en polarizaciones más enormes e irrelevantes que las existentes hace treinta años” (De Sousa Santos, 2005).

su formación como estados nacionales. Las reflexiones teóricas y la responsabilidad sobre las implicaciones prácticas que debe hacerse la izquierda no pueden ser las mismas del periodo anterior; dejó de ocupar la marginalidad funcional que requería el régimen de dominación poscolonial y fue capaz de desplegar en los hechos un proyecto político concreto. Resulta insuficiente, por lo mismo, una vuelta acrítica a los “buenos tiempos” sin analizar con rigor el contexto y los límites de esas experiencias, para construir condiciones de su superación democrática<sup>3</sup>.

Este trabajo abona a este esfuerzo con una razón sentida y comprometida, como un ejercicio reflexivo del debate y acción política. Después de un breve apartado de contextualización del caso ecuatoriano, el texto se organiza en torno a tres disyuntivas cuya clarificación es decisiva para la construcción de un nuevo ciclo progresista. Cada una de estas disyuntivas - alternativas de construcción política y programática- recoge la autocrítica de la experiencia de los gobiernos progresistas y en particular de la Revolución Ciudadana (RC), sobre los que se proyectan elementos de enriquecimiento y democratización. Se analizan el modelo de desarrollo, el rol del Estado y la construcción de sujetos sociales y políticos para sostener, profundizar y recrear la transformación. Al final, se proponen unas conclusiones provisionales y abiertas.

## **Profundidad y alcance del nuevo ciclo en Ecuador**

El rotundo giro a la derecha en Ecuador no pasó por la vía electoral, sino por el cambio de rumbo que imprimió el gobierno de Lenin Moreno, pese a ser parte de Alianza PAIS (AP). Su metamorfosis programática ha terminado recalando en el plan de sus adversarios

<sup>3</sup> García Linera identifica tres aspectos sobre los que cabe un replanteo: la sostenibilidad del crecimiento y la satisfacción económica; la debilidad de las transformaciones del sentido común, entendido como el conjunto de criterios morales, procedimientos lógicos, actitudes instrumentales; la tercera lección tiene que ver con las implicaciones ecológicas del crecimiento, el socialismo ecológico (Linera, 2019).

electorales, convertidos hoy, en su base efectiva de sustentación: los partidos de la derecha y las cúpulas empresariales y financieras que usufructúan de la debilidad política y la falta de rumbo propio.

Este resultado se produjo luego de la implosión política y parlamentaria de AP, la derrota de un fallido camino de continuidad progresista con el que inició el gobierno y, finalmente, su cooptación por la derecha económica y política. La instalación de la lucha sin cuartel entre “correísmo” y “morenismo”, “corruptos” y “traidores” ha avivado el fuego en el que se consumió toda capacidad de reflexión orgánica y con ella la posibilidad de enfrentar esta dolorosa coyuntura. ¿Cómo pudo haber ocurrido esta autofagia política? ¿Sobre qué fuerza social estaba asentado el gobierno de la RC? ¿Cuál era el régimen político que se construyó efectivamente, con qué actores y mecanismos de reproducción? ¿Cuál es su horizonte de transformación?

Aunque podría remontarse a una mayor distancia histórica, al menos es preciso situar las condiciones del triunfo de Rafael Correa en 2006 para identificar algunas explicaciones. Ecuador abrió el siglo XXI con una crisis derivada del colapso del neoliberalismo realmente existente. Las encarnizadas disputas entre las fracciones oligárquicas no lograron establecer un régimen político que garantice su propia estabilidad y reproducción. Durante casi dos décadas, los movimientos indígenas, campesinos, estudiantiles y barriales resistieron a las políticas neoliberales, hasta llegar al feriado bancario y al empobrecimiento generalizado y respuesta social que puso punto final al gobierno de Mahuad y resquebrajó la hegemonía neoliberal. Mazzolini lo describe como ‘dislocación’, es decir, una experiencia que hace visible la contingencia de las relaciones sociales y de las identidades, la cual abre un nuevo abanico de posibilidades, aunque eso no significa que todo se vuelva posible (Mazzolini, 2016).

Se abría así una ventana de oportunidad para la emergencia de una fuerza antineoliberal en una sociedad con las condiciones subjetivas abonadas. Estas demandas se constituyen en fuerza política y electoral que triunfa en las elecciones de 2006. Pero solo una parte del acumulado social y político gestado en las luchas antineoliberales

hace la transición hacia Alianza PAIS, que muy rápidamente se convierte en una organización orientada a la competencia electoral. Estas circunstancias imprimirán dos atributos al naciente proceso: una fuerza política que ágilmente aprendió a gestionarse solo desde el Estado y, en segundo lugar, su impreciso carácter postneoliberal que dejó abiertas una serie de definiciones que fueron resolviéndose en el pragmatismo de la gestión. Es a partir de esas condiciones en que se procesan algunas de las disyuntivas centrales que se desarrollan enseguida.

### **Disyuntiva 1: Modelo económico, régimen de acumulación y alternativa societal**

La primera discusión que se propone es sobre el modelo económico y más específicamente el régimen de acumulación. Pudiera sintetizarse en la pregunta ¿es compatible el neodesarrollismo extractivista con un programa de transformación progresista?

Con mucha más claridad a partir de 2013, el gobierno de Rafael Correa optó por un modelo asentado en una fuerte inversión pública en infraestructura productiva y social sostenida en la capacidad extractiva del país y en la ampliación del consumo de clases medias. Mucha menos importancia tuvieron el sector agrícola tradicional y las pequeñas y medianas empresas. El debate sobre la sostenibilidad se cerró con la finalización de la iniciativa Yasuní.

La economía ecuatoriana creció entre 2007 y 2014 al 4,3% anual; en este periodo un millón y medio de ecuatorianos salieron de la pobreza. Estos logros pudieran explicarse por tres factores: el efecto positivo de los precios de los commodities; el incremento de la recaudación de impuestos que se triplicó para el periodo 2006-2014, y una política redistributiva expresada en la reducción del coeficiente de Gini en 3,8 puntos, de 0,445 a 0,408 en este mismo lapso (INEC, Banco Mundial, 2016). No puede dejar de señalarse que la distribución del PIB correspondiente a las remuneraciones se incrementó de 31,6%

en 2007 a 36% en 2013, pese a la crisis económica de 2009 (Gachet, Carrión, 2014).

La propuesta del cambio de matriz productiva puso los mayores énfasis en el cambio de la matriz energética, el incremento de producción petrolera y la ampliación de la minería a gran escala. Estos factores permitieron mantener el ritmo de la inversión pública que se convirtió en el gran pulmón de la economía nacional<sup>4</sup>. Se redefinió el marco jurídico del sector minero y se ejecutó una importante inversión en infraestructura y conectividad en esos territorios. Los ingresos por participación minera estatal pasaron de cerca de 4 millones de dólares en 2007 hasta casi 35 millones en 2015, pero la expectativa es de un sustancial incremento a futuro (Carrión, 2016). En el año 2014 el aporte del sector minero al PIB fue del 1.61% y su proyección al 2020 alcanzar el 4%<sup>5</sup>. Esta enorme inversión expresaba el esfuerzo estatal para crear ventajas comparativas a cambio de movilizar circuitos de renta del suelo, expansión territorial y deuda externa (Purcell, *et al.*, 2018).

El incremento del consumo absorbió buena parte del ahorro y del crédito. Hacia el 2013, el 86% del crédito fue colocado por la banca privada, y alrededor del 64% fueron créditos comerciales, en contraste con los destinados a producción (Gachet F, *et al.* 2014). Estos factores explican, por un lado, la peligrosa tendencia al incremento de las importaciones<sup>6</sup> en una economía dolarizada, y, por otro lado, que, pese a la “queja permanente”, los grandes grupos económicos, - producción agroindustrial y comercialización, inmobiliarios y sector financiero- reportará sustantivas ganancias en ese periodo.

<sup>4</sup> Entre 2007 y 2013 ésta se multiplicó casi cuatro veces y se concentró fuertemente en transporte, vialidad, generación hidroeléctrica y petróleo; de manera mucho menos significativa en riego y desarrollo agrícola. (Gachet, *et al.* 2014).

<sup>5</sup> Las metas establecidas al 2020 en el Plan Nacional de Desarrollo Minero del Ecuador de 2016 son incrementar: en 148% el aporte del sector en el PIB, en 97% el territorio evaluado en cuanto a disponibilidad de recursos minerales en áreas no explotadas y, en 112% el volumen de producción.

<sup>6</sup> Entre 2008 y 2013, pasaron de \$17,5 mil millones de dólares a alrededor de los \$25,9 mil millones, un aumento del 48% en seis años. (Gachet, Carrión, 2014).

Este panorama contrasta con el limitado avance del denominado tercer sector de la economía. Los instrumentos para el desarrollo de la economía popular y solidaria, así como la debilidad de la política agraria y la seguridad alimentaria lucen limitados e insuficientes. La principal contradicción de política económica del gobierno de Correa es su interés por el crecimiento económico a través de la profundización de una misma matriz productiva primario-exportadora. No hay evidencia de modificaciones en la estructura de propiedad, en especial en su democratización; permaneció casi intocada la distribución de la renta primaria y en algunos casos se reprimarizó la estructura productiva ecuatoriana; profundizando las inequidades en el campo (Gachet, Carrión, 2014).

Este camino fue mucho más claro en la segunda mitad de la RC<sup>7</sup> y hace parte de la reafirmación programática que reivindica el expresidente Correa (Filmus, 2019). A partir de 2013 se tomaron decisiones como la finalización de la iniciativa Yasuní – ITT, el impulso a la exploración y explotación minera y petrolera, la consulta popular en torno a la reforma de la justicia y la seguridad; a la par el deterioro de las relaciones con organizaciones sociales, especialmente indígenas, campesinos y ambientalistas.

Esta definición profundizó la contradicción con el concepto de buen vivir, signifiante que sintetizaba y articulaba el proyecto de la RC. Se impuso una visión productivista que Svampa ha definido como neodesarrollismo extractivista: “un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como «improductivos» presentado como camino ineludible para el desarrollo del país” (Svampa, 2013: 34).

<sup>7</sup> Este trabajo asume una periodización de la revolución ciudadana: i) periodo constituyente: que va desde el triunfo de Correa, la convocatoria a ANC, su referéndum aprobatorio y el segundo triunfo de Correa (2006-2009) ii) periodo de reformas institucionales y despliegue de la constitución (2009-2013) , iii) periodo de inflexión: abandono Yasuní, énfasis en el cambio de matriz productiva, 23F y recrudescimiento en la relación con los movimientos sociales (2013-2016).

Esta lógica tiene un correlato geopolítico expresado en la creciente importancia de la relación con China como destino de productos exportables, por la presencia de empresas chinas en las áreas de interés estratégico y la progresiva dependencia del financiamiento<sup>8</sup>. Aunque hay una polémica sobre el significado de esta nueva realidad geopolítica, algunos autores señalan que se trata de una “manifestación de una nueva división internacional del trabajo en el capitalismo contemporáneo” (Días Carcanholo, 2010); una nueva vuelta de tuerca de la recomposición espacial del capital internacional.

Para efectos de esta reflexión, esto no solo tiene la arista del debate sobre modelos económicos. Interroga sobre el bloque en el poder que finalmente se configura y del tipo de Estado que se legitima (Stolowicz, 2010)<sup>9</sup>. Durante este periodo hay cambios importantes en la estructura social y en las formas ideológicas y culturales que lo acompañan. Se produjo un distanciamiento con los movimientos sociales mientras adquirían un peso determinante sectores “modernos” de la burguesía, la estructura empresarial ligada a la inversión pública y la propia tecnocracia estatal. En esta ecuación son factores fundamentales el control del Estado y la lucha mediática, más que otras expresiones de organización social y popular con mayor autonomía y capacidad transformativa.

Con las clases medias urbanas se produce un fenómeno paradójico de ascenso económico y derechización política que desborda el automatismo de la explicación economicista (Paramio, 2010). La ampliación de las clases medias a partir del crecimiento económico y la redistribución provocó un salto en el consumo y la reconfiguraron de expectativas de ascenso social (Gachet I. *et al.* 2017); algunos de esos sectores abrazaron los valores de la meritocracia y el éxito

<sup>8</sup> Entre 2002 y 2012 la inversión china creció desde el 3% al 15% y se concentra en minas y petróleo. El financiamiento bordea actualmente los 17 mil millones (CDES, 2018).

<sup>9</sup> La reconfiguración del poder se expresa en la legitimación de una concepción del Estado como soporte material e institucional de ese neodesarrollismo; y en la legitimación de una reestructuración social a nombre de un “nuevo bienestar” (Stolowicz, 2010).



individual en lugar de la solidaridad y un sentido común democrático. A la vez, el fin de algunas prebendas corporativas, las dificultades del acceso a la educación superior –que durante el periodo muestran una disminución de la tasa neta de acceso a educación superior 30,2% en 2011 a 22,7% en 2015 (INEC, 2018)– son otras de las condiciones objetivas del distanciamiento que se producía entre sectores medios y el gobierno. La tónica de la respuesta gubernamental a causas como los derechos sexuales y reproductivos o las luchas ambientales debilitaron potenciales sentidos democráticos de esos estratos, configurando así condiciones subjetivas sobre las que el estilo de gobierno, los casos de corrupción, la retórica confrontativa y el copamiento del Estado, terminaron por generar el “anticorreísmo” como encuadre que transversalizó y dio sentido, incluso hasta hoy, a la acción del bloque social y político de la oposición.

Hacia el futuro, el horizonte de una nueva etapa progresista para la región y el país debe ser de manera inequívoca la culminación del ciclo extractivista. Los efectos de la expansión del extractivismo son incompatibles con la propuesta de construcción de una nueva economía por las graves consecuencias sociales y ambientales que produce. Revertir de manera sistemática la desposesión y construir una nueva economía es clave, en lugar de ese consenso general del destino extractivista, el llamado consenso de los commodities (Svampa, 2013).

La aproximación que hace Escobar (2014) puede resultar útil. Propone una doble lectura de modernización capitalista y transición a un nuevo modelo, bajo la tesis de la gestión de la economía a dos ritmos<sup>10</sup>. Hay que construir una política económica que gestione los imperativos de la redistribución, los derechos y una razonable

<sup>10</sup> Las actuales transformaciones en América Latina sugieren la existencia de dos proyectos potencialmente complementarios, pero también contradictorios. Por una lado, las *modernizaciones alternativas*, basadas en un modelo de desarrollo antineoliberal.; pero por otro lado, los proyectos de *transición de modelo de sociedad*, potencialmente descoloniales, basados en un conjunto diferente de prácticas, por ejemplo, comunales, indígenas, híbridas” (Escobar, 2014).

estabilidad fiscal.<sup>11</sup> Esto significa una priorización de los procesos redistributivos, manejo pragmático de aspectos como la deuda y el déficit fiscal y el mantenimiento de la dolarización. Debe cumplirse un ciclo de transformaciones productivas, ampliación de mercados internos y generación de condiciones materiales para los procesos de integración regional. Son especialmente relevantes el sector agrícola, tanto por su contribución a la producción nacional, como por su gran potencial de generación de empleo; así como una industrialización orientada hacia la construcción de cadenas nacionales y regionales de valor (Vásquez, 2014).

Pero ese programa es insuficiente. Es fundamental el compromiso y la participación de sectores productivos que agreguen valor, generen empleo y den un salto en la innovación productiva. La investigación aplicada y la generación de conocimiento deben estar ligadas a esa economía real. Una apuesta más abarcadora y societal demanda formas a través de las cuales la gente participe, produzca, dinamice, gestione y amplíe el horizonte de su propio proyecto económico y social en un país con una inmensa cantidad de pequeños propietarios.

## **Disyuntiva 2: La estatalización del cambio y la construcción de hegemonía. La ausencia de la sociedad**

La desprivatización del Estado y el intento de su reconstrucción al servicio del interés general aparecen como las consignas centrales en la gestión de la RC. Aunque suele enfatizarse una arista institucional y en ocasiones “eficientista” y tecnocrática, el locus fundamental de esta transformación residió en la recuperación de las capacidades sociales para la distribución del excedente y una gestión pública que haga esto posible. Pero este imperativo derivó en la idea de que el proyecto político se piense natural y exclusivamente desde el Estado.

<sup>11</sup> La experiencia del socialismo portugués ha mostrado la compatibilidad de un manejo austero y preciso del gasto público como atributos de una política fiscal desde la izquierda.

De hecho, podría decirse que el ethos de la revolución ciudadana se hizo desde el Estado.

El triunfo electoral no es el asalto al poder, y suponerlo, es una peligrosa ilusión. Primero porque privilegia una estrategia fundamentada exclusivamente en la eficacia electoral; el “proceso” es una constante campaña electoral que juega con sus propias lógicas y recursos estratégicos: candidatos, publicistas, slogans, propaganda, aparato; en lugar de cuadros, procesos formativos, capacidades sociales y partidarias, etc. No se sugiere aquí la ingenuidad de renunciar a la disputa política del Estado, pero si mostrar los efectos de su concentración exclusiva. Es obvio que la lucha política debe ser capaz de orientarse al logro del poder legítimo del Estado, pero en el marco de una democracia representativa, es previsible perder una elección, lo cual no debería suponer una debacle o implosión política.

Segundo, porque se estataliza totalmente la acumulación en el fondo y en las formas. Como se señaló antes, a los límites de consistencia orgánica y programática en la constitución de AP, se sumó la decisión de convertir el control del Estado en el locus del poder. Ni siquiera del Estado en el sentido amplio, sino del ejecutivo. Se despreció la acumulación social, la construcción partidaria y la creación de un sentido común de un campo progresista. Estos atributos, que estuvieron presentes en la fase constituyente demandaron de un esfuerzo de gestión política, articulación y tratamiento de contradicciones no antagónicas, lógicas y productivas no solo en el campo popular, sino en la sociedad entera. La razón de Estado se convirtió en la única razón y la relación asimétrica con la sociedad produjo un efecto de transformismo y cooptación, para usar dos términos del universo gramsciano.

La estatización de la militancia tiene también varios efectos. Vacía otros ámbitos de acción política como los movimientos sociales y la producción académica y cultural. Pero, lo que es más grave, la dirección política deja de estar en el partido y en la sociedad y se concentra en la cúpula del Estado y la gestión. En la tensión entre la tecnocracia y la deliberación social, la preeminencia del Estado

terminó optando por lo primero. Es obvio que los gobiernos de izquierda deban hablar y ejercer sus funciones con eficiencia y con los mejores recursos técnicos –nada más peligroso que un voluntarismo incapaz–, pero eso no quita la necesidad de procesar socialmente los fines, porque la discusión social es constitutiva de sujetos y de posiciones, articula, construye sentidos compartidos y politiza en el buen sentido. Por el contrario, la retórica del Estado “sabelotodo” hace parte del error de suponer que este puede ser manejado como si solo dependiera de la voluntad de los gobernantes, olvidando que refleja unas relaciones de poder o, incluso, de manera clara y directa unos mecanismos de coerción. Thwaites lo dice de esta manera:

el Estado no es una instancia mediadora neutral sino el garante de una relación social desigual –capitalista– cuyo objetivo es, justamente, preservarla. No obstante, esta restricción constitutiva incontrastable, que aleja cualquier falsa ilusión instrumentalista –es decir, “usar” libre y arbitrariamente el aparato estatal como si fuera una cosa inanimada operada por su dueño (Thwaites, 2005).

Pero también habría que decir que las demandas estatales y las urgencias de la gestión vaciaron de dirigentes y militantes a una parte del movimiento social. Otros sectores optaron penosamente por una alianza con los grupos de poder tradicional y algunos de sus dirigentes fueron claramente instrumentalizados. No se logró construir una pedagogía de unidad de un campo democrático. La duda sistemática y la subvaloración de las capacidades de la sociedad para la transformación fue sustituida por la certeza de la experticia burocrática y la autoridad vertical. Esta lógica, que inicialmente pudo tener un efecto de redención, terminó minando la relación con buena parte de la sociedad y reforzó los rasgos autoritarios, carismáticos y discrecionales de la gestión pública, provocando el congelamiento y reducción del acumulado social y político.

Una fuerza progresista debe construir una pedagogía democrática que potencie la dimensión participativa de una nueva democracia. Implica un proceso de transformación metódico y gradual de los

patrones de relación vertical y excluyente que históricamente han constituido estos estados. La razón de poder debe ser sustituida por la razón de la democracia y la deliberación. El horizonte es la construcción de una democracia inclusiva, capaz de integrar efectivamente, no solo a los mecanismos formales, sino a la conformación de una comunidad política abierta y participativa.

Reconociendo el valor de las prácticas autogestionarias, el poder estatal es un elemento sustancial, pero no exclusivo para impulsar transformaciones en las sociedades. Se requiere una sociedad activa, movilizadora, protagónica. La historia ha mostrado los límites de los proyectos políticos que no se encarnan en la sociedad como prácticas y correlaciones nuevas.

Luce indispensable desplegar algunas líneas de trabajo sobre el Estado posible y deseable en un proceso de transformación. La primera enseñanza es que la fuerza constituyente del cambio radica en la sociedad, en el fortalecimiento de las capacidades productivas, políticas y deliberativas de los sectores medios y populares. Pero al mismo tiempo, se requiere gestionar y transformar la institucionalidad existente. Históricamente el Estado supuso una sistemática socialización de potestades y competencias privadas (feudales, esclavista), hasta aceptar el carácter monopolístico del poder público como forma de superar en legitimidad y legalidad esos poderes fácticos. Pero esta misma condición exige que ese poder no pueda ni deba ejercerse arbitrariamente. De hecho, sus servidores y detentores son “agentes fiduciarios” del conjunto de ciudadanos libres e iguales (Domènech 2005).

Es preciso recuperar la dimensión territorial y evitar la concentración y centralización. Hay que darle al Estado un contenido socio espacial concreto en la gestión de la proximidad como una forma de soberanía efectiva. La construcción del Estado plurinacional es una tarea pendiente, junto con el rediseño de formas institucionales y de política pública que se correspondan con esta definición constitucional.

Defender y consolidar un Estado de derecho es un imperativo, tanto como el fortalecimiento de instituciones democráticas. Las reglas deben ser pensadas para cuando no se ejerce el poder, para asegurar la participación de la pluralidad de intereses y perspectivas de la sociedad. Construir el sentido de lo público y por esta vía enfrentar los intereses patrimonialistas que pretenden copar el Estado. El debate actual sobre la institucionalidad de la participación ciudadana muestra el enorme error de haberse reducido a un instrumento de gestión, en lugar de incluir la diversidad y pluralidad social en instituciones fuertes.

### **Disyuntiva 3: No hay transformación sin sujetos históricos. Desde lo nacional popular hasta las soberanías de proximidad: una nueva composición democrática**

Después de más de diez años de gobierno progresista, el panorama de la organización social y popular lucía debilitado después del gobierno de la RC y mostraba el declive de todas las formas de participación. Esto obliga a interrogarse sobre los efectos de la política de enfrentamiento o cooptación, y de modo más amplio, de la conflictiva relación que se procesa entre gobiernos progresistas y sujetos sociales y políticos populares.

¿Qué pasó con el tejido social durante la RC? ¿Qué ha ocurrido con los procesos de organización, socialización y ampliación de la conciencia política? El proceso de constitución de un sujeto nacional popular estuvo basado en la estrategia de constitución discursiva. En términos “lactalusaianos” el pueblo se constituye en el discurso. En el caso ecuatoriano el proceso de cambio fue llamado revolución ciudadana como antagonista a la partidocracia, es decir a los poderes económicos y políticos coludidos. Esta dicotomía cohesiona una fuerza política, electoral y cultural con la que se pudo emprender el proceso constituyente e iniciar la transformación del Estado.

Sin embargo, a lo largo del tiempo el giro discursivo y programático, así como el reacomodo del mapa de actores terminó colocando

a varios de los aliados iniciales en el campo antagónico. Si el apoyo de los sectores empresariales por la modernización de la economía es táctico y oportunista, si el aparato estatal y el burócrata tiene su propia racionalidad y si las clases medias despolitizadas se activan a favor o en contra en función del bienestar inmediato y el clima mediático; la pregunta es, con qué fuerzas sociales se cuenta para defender, sostener y proyectar el cambio.

El “proyecto” comenzó a perder lo más activo y crítico de la sociedad, alejando la capacidad de creación de un nuevo orden y fue sustituido con el alineamiento personal y la obediencia. En ese camino, las funciones partidarias de elaboración intelectual y dirección colectiva fueron reemplazadas por la política cortesana y la eficacia publicitaria. Ahí germinó la vulnerabilidad actual: sin fuerza social que sostenga, sin partido que procese, sin masa crítica que debata. En ese desierto vuelven a escena los viejos actores con el relato neoliberal y sus mismas o peores prácticas.

De Sousa Santos (2006) señala la necesidad de construir dentro del campo progresista y democrático una forma de articulación: “hay demasiadas teorías de separación y muy pocas teorías de unión, por una tradición nefasta, a mi juicio, en la política de izquierda: que politizar una cuestión es polarizar una diferencia”. Sugiere que debe buscarse otra cultura política, basada en lo que llama “pluralidades despolarizadas”. Estas últimas pueden ser construidas por tres vías: a través de la concentración en cuestiones productivas, mediante la búsqueda de formas organizativas inclusivas y a través de la despolarización por la intensificación de la comunicación y la inteligibilidad recíprocas (De Sousa Santos, 2006).

El neoliberalismo extiende la pobreza y en ese sentido la homogeniza, pero desconstituye material y simbólicamente los espacios de conformación social y cultural de un sujeto popular. Enorme desafío para la construcción de una coalición de sujetos que solo puede ser múltiple y diversa para tener las eficacias en las urnas, en la calle y sobre todo en las conciencias.

Los cambios en la estructura social y las formas políticas y culturales de esa transición han conducido a una sociedad ajena y pasiva, a la derechización de las clases medias, al imperio del miedo y la inseguridad y los efectos de las nuevas formas de socialización política sometida a los grandes medios y la iracundia de las redes sociales. El clasismo, el racismo y el machismo hacen parte del discurso público. Es en esas claves que debe evaluarse a fondo el ejercicio de construcción de sujetos emancipadores.

El gran desafío es la construcción de una izquierda deliberativa y productora de sociedad, con capacidad de disputa para construir un orden estatal democrático, pero profundamente comprometida con su pertenencia social. En esta misma línea, otro gran desafío es construir puentes entre el acumulado organizativo y autónomo y el ciudadano individual que opta por posiciones progresistas sin aparentes mediaciones organizativas. Romper el viejo dilema entre la calle y el gobierno, lo cual demanda una revisión profunda de los repertorios de acción hacia nuevas formas basadas en redes y causas. Este sería el camino para construir hegemonía popular y progresista y poder enfrentar la desafección de las clases medias.

## **Inconclusiones**

1. El giro político del país se inscribe en la tendencia del continente hacia la instauración de un nuevo ciclo de acumulación neoliberal que solo puede legitimarse por la debilidad del tejido social y el resurgimiento de viejos actores políticos. No hay un proyecto de sociedad ni un horizonte de construcción democrática más allá de la pretensión de universalizar los intereses de ciertos sectores del capital. Esta realidad encuentra un campo democrático disperso, fragmentado y a la defensiva, tanto por la implosión del proyecto RC como por el debilitamiento general de la acción colectiva y el protagonismo social, tendencia que se revierte con las protestas de octubre. Durante estos años no existió la capacidad para articular y sostener un bloque popular y democrático



robusto; fue sustituido por una frágil articulación de los intereses de los grupos que crecieron con la inversión pública, la ampliación del consumo y la profundización del extractivismo; la mística de la militancia social fue reemplazada por la alta burocracia que funcionó con sus propios códigos. En este contexto, la calle ha hablado otra vez; sea por la expresión de resistencias masivas, que pese a la vandalización no perdieron legitimidad; sea también por la amplísima desafección al gobierno y al bloque económico y político que lo sostiene.

2. La recomposición política y programática de un campo democrático, plurinacional, feminista y popular es un camino intransitable si no se parte de una evaluación exhaustiva de la experiencia histórica de la izquierda ecuatoriana. Es preciso salir de una narrativa que obtura la posibilidad de superación de la situación actual, llena de heridas abiertas a partir de una visión mistificada o condenatoria del pasado. Hay que construir un aprendizaje histórico y colectivo que rebase las biografías individuales que ojalá serán superadas en formas colectivas y deliberativas de unidad, profundamente ancladas a la sociedad. Se requiere un método de construcción que asegure el carácter colectivo, plural, ético; más asambleario y en red que vertical y bonapartista.
3. Hay varios puntos de partida. El país no puede regresar al neoliberalismo depredador y a la pérdida de los pequeños márgenes de soberanía que puede ejercer como Estado pequeño de la periferia capitalista en una economía dolarizada. Hay que construir una política económica que gestione los imperativos de la productividad, la redistribución y una razonable estabilidad. Se ha sugerido aquí una estrategia que contemple de un lado, el proceso de modernización productiva con la potenciación de los sectores que agreguen valor y generen empleo, pero lo sustantivo es una nueva economía fundada en una amplia capacidad productiva a lo largo de todo el territorio nacional.

4. Se requiere decididamente de un proyecto no solo estatal, sino societal. El Estado debe transformarse en agente de construcción de derechos; ampliar realmente su base de participación y su interlocución con los más amplios sectores de la sociedad. Particularmente importante es, desde esa perspectiva, evitar la tentación de una nueva recentralización territorial que vacíe las capacidades instaladas en cada lugar.
5. Es imperativo defender un Estado de derechos y abrazar la construcción de un republicanismo democrático fundado en la consolidación de instituciones, reglas y normas que irremediablemente marquen la convivencia social. La izquierda no puede dudar en su determinación por defender y acrecentar las libertades civiles y políticas, la libertad de opinión, de asociación y de pensamiento; de conquistar una justicia imparcial y el respeto al debido proceso. El respeto de las libertades republicanas es una condición intrínseca de la democratización de la sociedad.
6. Hoy la palabra clave es articulación. No hay más camino que la articulación de un nuevo campo democrático, progresista, feminista y popular. Esto es una alianza de sectores populares y clases medias; de un amplio espacio de productores medianos y pequeños en los cuales se sostiene una parte importante de la economía del país. Es necesario comprender que la fuerza fundamental en la que reside no solo la perdurabilidad del cambio, sino su propia capacidad de reinversión, transformación y depuración está en las correlaciones más estructurales de la sociedad.
7. Un punto de partida puede ser un frente que evite el retroceso al neoliberalismo; eso es necesario pero insuficiente. Necesario porque permitirá la construcción de una táctica conjunta que permita escalar en las resistencias y en la construcción de alternativas y generar condiciones subjetivas de articulación; pero el análisis de la experiencia inmediata muestra que es un paso

insuficiente. Se requiere un horizonte programático con rasgos más precisos y un método de debate político y social que impida vivir otro episodio de transformismo. Se requiere una lógica de construcción de una izquierda plural y diversa, pero a la vez con un sentido unitario.

8. El panorama actual muestra un proceso creciente de recomposición de la organización social y popular, de manera destacada del movimiento indígena, los movimientos feministas y un amplio activismo juvenil. Sin duda la propia dinámica social irá abriendo otros campos de lucha y de producción de nuevas expresiones económicas, sociales y culturales y de posibles articulaciones. La pauperización y precarización de los pobladores urbanos y el secular abandono de los pueblos indígenas y campesinos son condiciones objetivas del periodo inmediato. Subjetivamente un proyecto emancipatorio debe partir del papel central del feminismo y el ambientalismo y la recuperación democrática del propio proyecto de vida de cada ser humano, como aspectos esenciales.
9. Esta concurrencia plural y diversa debe pensarse en varios escenarios. En una combinación virtuosa entre la impugnación en la calle, la construcción de espacios de lo común y una activa participación en las decisiones públicas. En la sinergia de lo tradicionalmente organizado con las nuevas formas de acción, así como la convocatoria a lo no organizado y sensible de la sociedad. La gestión de los bienes comunes y la vida cotidiana son escenarios claves en un periodo con una alta centralidad en las luchas socio territoriales y las luchas socioculturales.
10. Se requiere además la construcción de una nueva subjetividad democrática. Una comunicación dialógica que derrote al pensamiento único, no solo por el lado de la regulación, sino sobre todo por su superación ética. El respeto y la autonomía de la organización social, la necesidad de debatir en lugar de disponer;

la evaluación constante de lo que se hace desde el Estado; el valor de la multiplicidad de voces, etc., todo esto hará un proceso robusto, incluso más allá de las contingencias de las elecciones y las personas. ¡Muchos y complejos desafíos!

## Bibliografía

Arenas, N. 2012 “Post-neoliberalismo en América latina: en busca del paradigma perdido” en *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (27), 21-46. Recuperado <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3438>

Borón, A. 2005 “La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: promesas y desafíos” en Rodríguez Garavito, C. A., Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Bogotá, Norma).

Carrión, A. (2016) “Extractivismo minero y estrategia de desarrollo: entre el nacionalismo de los recursos y los conflictos socioterritoriales” en LQuang, M. (editor) *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas* (Quito: Editorial IAEN).

Castañeda, J.G. (2005) “Las dos izquierdas latinoamericanas”, en *La Nación*, Buenos Aires, 4 de enero.

CDES, (2018) El impacto de los capitales chinos en Ecuador. Quito. <http://cdes.org.ec/web/el-impacto-de-los-capitales-chinos-en-ecuador/>

Coraggio J.L (2014) “Otra política, otra economía, otras izquierdas”, en Coraggio José Luis (et.al.); coordinado por Coraggio José Luis y Laville Jean-Louis, *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un diálogo norte-sur* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento) 1a ed.

Correa R. (2019) “El proceso de transformación en Ecuador y los desafíos a futuro”, en Daniel Filmus [et al.] *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*; (comps.) Lucila Rosso; Daniel Filmus (Buenos Aires: CLACSO).

De Sousa Santos, B. (2005) “Una izquierda con futuro” en Rodríguez Garavito, C. A.; Barrett, P. S. y Chávez, D. (eds.) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Bogotá: Norma).

De Sousa Santos, B. (2006) “Capítulo III. Para una democracia de alta intensidad” en CLACSO (ed) *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (Buenos Aires: CLACSO).

Días, M. (2014) “El neodesarrollismo es una falsa alternativa al neoliberalismo”. Entrevista en Línea de fuego, junio 21, 2014 <https://lalineadefuego.info/2014/06/27/el-neodesarrollismo-es-una-falsa-alternativa-al-neoliberalismo-1-entrevista-a-marcelo-dias-carcanholo/>

Domènech, A. (2005) “El socialismo y la herencia de la democracia republicana fraternal” en Sin permiso 04/07/2005 <http://www.sinpermiso.info/textos/el-socialismo-y-la-herencia-de-la-democracia-republicana-fraternal>

Escobar, A. (2014) “De la crítica al desarrollismo al pensamiento sobre otra economía: pluriverso y pensamiento relacional”, en Coraggio [et.al.] *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un dialogo norte-sur* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento).

Félix, M. (2011). “Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica” en Astrolabio (7), 238-265. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9099/pr.9099.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9099/pr.9099.pdf)

Gachet, Iván, Grijalva, Diego F, Ponce, Paúl, & Rodríguez, Damián. (2017) “The rise of the middle class in Ecuador during the oil boom” *Cuadernos de Economía*, 36(spe72), 327-352. <https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v36n72.65821>

Gachet, F. y Carrión, D. (2014) “Ámbito economía”, en Francisco Muñoz Jaramillo (ed.) *Balance crítico del Gobierno de Rafael Correa* (Quito: Universidad Central).

García, A. (2019) “El futuro de la izquierda y la dignidad humana”, en Daniel Filmus [et al.] *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (Buenos Aires: CLACSO).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, Banco Mundial (2016) “Reporte de pobreza por consumo 2006-2014” (Quito, INEC).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, (2018) “Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU 2018” (Quito, INEC).

Mazzolini S. (2016) “Revolución Ciudadana y populismo de Laclau: una problematización”, en Le Quang, Matthieu (ed.) *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas* (Quito: Editorial IAEN).

Ministerio de Minería, Agencia de Regulación y Control Minero ARCOM, Instituto Nacional de Investigación Geológica Minero Metalúrgico. (2016) Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (Quito: Ministerio de Minería).

Paramio, L. (2010) “Economía y política de las clases medias en América Latina”, en *Nueva Sociedad* N° 229, septiembre-octubre de 2010.

Purcell, T. y Martínez E. (2018) Post-neoliberal energy modernity and the political economy of the landlord state in Ecuador, en *Energy Research & Social Science*, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.04.003>

Sader, E. Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires, septiembre de 2008. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (Quito: Senplades).

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015) 8 años Revolución Ciudadana (Quito: SENPLADES).

Stolowicz, B. (2007) “La izquierda que gobierna en América Latina: elementos para un balance político”, en Stolowicz, Beatriz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político* (Bogotá, Ediciones Aurora).

Stolowicz, B. (2011) El “posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo en América Latina, en Revista Que hacer [http://www.quehacer.com.uy/images/stories/Posneolib\\_y\\_reconfiguracin\\_capitalismo\\_AL\\_Bogot.pdf](http://www.quehacer.com.uy/images/stories/Posneolib_y_reconfiguracin_capitalismo_AL_Bogot.pdf)

Svampa, M. (2013) «Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina en *Revista Nueva Sociedad* N° 244. Buenos Aires.

Thwaites R.M. (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción* (Buenos Aires: Prometeo Libros).

Vásquez, R. (2014) América Latina bajo la globalización: Repensando la vigencia de la teoría latinoamericana del desarrollo., en Valle M (coord.) *El desarrollo hoy. Hacia la construcción de nuevos paradigmas* (México: Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México).





# Política, justicia y neoliberalismo

*Ramiro Aguilar Torres*

## **Activismo judicial y medios de comunicación**

Desde finales de la década de los ochenta del siglo XX, se desarrolló el concepto del activismo judicial. Frente a la crisis institucional que enfrentó la mayoría de las democracias occidentales producto de la impunidad y la corrupción: “...el juez aparece como un recurso contra la implosión de las sociedades democráticas que no llegan ya a controlar de otra manera la complejidad y la diversidad que engendran. [...] Ante la descomposición de lo político, es al juez a quien se le pide la salvación” (Garapon, 1997: 19).

El arquetipo de esta categoría de jueces fue Giovanni Falcone, asesinado el 23 de mayo de 1992 por luchar judicialmente contra una de las organizaciones criminales más poderosas de Italia. Otro de los jueces italianos caídos en combate fue Paolo Borsellino, quien murió el mismo año. La imagen de estos dos juristas se proyectó en jueces que se convirtieron en una especie de guardianes de la virtud pública. Los primeros años de actividad judicial del español Baltazar Garzón, se enmarcaron dentro de este contexto.

Como sostiene Xavier Casals: “En España y en la Europa Occidental esta “revuelta judicial” fue inseparable de la irrupción de los “jueces estrella” o “super jueces”, unos magistrados presentados por los

medios de comunicación como figuras incorruptibles e inflexibles con los abusos y delitos del poder” (Casals, 2013: 76).

Durante el mismo período, los medios de comunicación masivos dieron enorme cobertura a aquellos jueces que, sin temor, salieron del canon y enfrentaron las estructuras de poder. Esta relación entre los medios de comunicación y los jueces activistas la explicaron claramente Guarnieri y Pederzoli en los siguientes términos: “por otra parte, el desarrollo de un vínculo estrecho con los medios de comunicación, favorecido por intereses comunes, puede llegar a ser la principal conexión con el entorno, además de la fuente más importante de informaciones sobre la sociedad de que disponen los jueces. Toma entonces cuerpo la hipótesis de que el riesgo del populismo judicial –una variante del populismo tradicional, para la que la verdad está siempre en el pueblo, pero esta vez “representado” a través de los medios por los que el juez la persigue, incluso más allá de las reglas, contra las otras instituciones– sea aquí más fuerte, desde el momento que es débil el lazo institucional del juez con su entorno (Guarnieri y Pederzoli, 1999: 168).

En la práctica judicial, el recurso –siempre controversial– del juez a acceder a los medios de comunicación para denunciar las interferencias y vencer el bloqueo de las élites -o de las mafias–, con el tiempo, se desgastó. El juez activista evolucionó hacia el juez garantista, o mutó en el juez del *lawfare* (perseguidor).

Frente a los delitos económicos o para develar la corrupción política generalmente asociada a estos delitos, el uso de los medios de comunicación para el encuadre (*framing*) es importante (un mal necesario); sin embargo, no siempre quienes tienen intereses loables usan el *framing*. En la mayoría de los casos, son los dueños de los medios -o sus aliados políticos- quienes tratan de posicionarse en la opinión pública, cierta forma de interpretar los hechos para condenar públicamente a quien todavía no ha pasado tan siquiera por la formalidad de un proceso judicial (*lawfare*).

## **Progresismo: Derecho, política y economía**

En aquellos países de América Latina que afrontaron procesos constituyentes (Venezuela, Ecuador, Bolivia), el Derecho transitó la posmodernidad en ancas del neoconstitucionalismo; y la política –casi simultáneamente–, alumbró al progresismo. La ciencia del Derecho comprendió que los textos normativos –particularmente los constitucionales y convencionales– aunque algunos de ellos fueron escritos hace decenas de años, están imbuidos del espíritu liberador y tutelar de sus creadores. Coincidieron en que la importancia y magnitud de los Derechos Humanos, Sociales y Políticos, obligaba a una evolución permanente de su hermenéutica. Esta naciente teoría se llamó “neoconstitucionalismo”.

A finales del siglo pasado, el neoconstitucionalismo pretendió “[...] explicar un conjunto de textos constitucionales [...] que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas “materiales” o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además, estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recogen tales derechos” (Carbonell, 2010: 154).

En cuanto al progresismo, el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela, el 2 de febrero de 1999, abrió la posibilidad de un gobierno donde la participación política ciudadana diseñe y articule políticas públicas nacionalistas y redistributivas. Este antecedente sirvió de base al triunfo electoral de Lula da Silva en Brasil; Néstor Kirchner en Argentina; Evo Morales en Bolivia; y Rafael Correa en Ecuador. En los gobiernos progresistas, la economía tuvo como eje central la inversión pública y el aumento de la prestación de los servicios públicos, con el consiguiente crecimiento del aparato estatal.

Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, se vieron favorecidos, durante una década, por el incremento del precio internacional de

sus respectivos *commodities*. La liquidez que alcanzó rápidamente la economía de los países latinoamericanos donde gobernaron regímenes progresistas, se debió, básicamente, a la agresiva intervención del Estado como constructor de obra y generador de empleo público. El progresismo diseñó un Estado más inclusivo, pero con costos fijos cada vez más elevados.

El caso de Brasil es distinto. El premio Nobel de Economía, Michael Spence, al referirse al caso brasilero, sostiene: “Brasil tiene muchos recursos naturales y eso ayudó a mantener el avance. Pero ya hemos visto que este tipo de riqueza no garantiza por sí misma un crecimiento duradero. El crecimiento a largo plazo está relacionado con la intensificación del capital humano y la evolución estructural de la economía. Los recursos naturales pueden ayudar (pero muchas veces no es el caso) si el flujo de ingresos que generan se utiliza para acometer las inversiones que favorecen y fomentan los cambios estructurales. [...] Desde finales de los noventa y durante la última década, bajo la presidencia de Cardoso y Lula da Silva, el crecimiento volvió a acelerarse. Sin lugar a dudas, los efectos derivados de la estabilidad y de una política macroeconómica adecuada fueron factores importantes. Pero, de una manera más fundamental, el país y sus líderes incorporaron elementos trascendentales al conjunto de políticas con la redistribución de la renta, la mejora del acceso a los servicios básicos y la considerable inversión en la parte de la población a la que menos atención se le había prestado –la “segunda economía” por así decirlo–” (Spence, 2012: 266).

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el Estado fue el motor de la economía mediante la inversión pública y el incremento de la burocracia; pero descuidó diversificar la economía y fortalecer al sector privado. Si los ingresos más importantes del Ecuador estaban constituidos por la venta de su petróleo, al bajar los precios internacionales del mismo, la economía ecuatoriana –además dolarizada–, se resintió gravemente. El Ecuador no encontró la senda del crecimiento y la competitividad.

## Corrupción inevitable

Habría que hacer estudios más profundos para saber si la necesidad de conservar el poder transformó al progresismo en populismo; o si esa misma necesidad superó a la hipótesis de la participación ciudadana en el ejercicio del poder para convertirla en la penosa realidad de la cooptación del Estado por parte del partido político gobernante.

En todo caso, los riesgos de la concentración de poder y la corrupción como inevitable consecuencia son evidentes y no propios de Latinoamérica. Fernando del Rey y Mercedes Cabrera –citados por Xavier Casals–, han reflexionado sobre el caso español –análogo al latinoamericano–, de manera muy clara: “En la España de los noventa [la corrupción] fue posible por una peculiar conjunción de factores [...]: un decisivo aumento de la presencia y capacidad del Estado en la economía que multiplicó las oportunidades de corrupción; una ética económica premoderna en amplios sectores de la población, que desembocó en permisividad y tolerancia ante este tipo de conductas, y una concentración de poder político en manos de un solo partido con una dirección, además, muy personalizada y carismática, que desactivó todos los mecanismos de control y fiscalización. [...] La sociedad española, han escrito los más pesimistas, no se asombró en exceso ante la sucesión de escándalos, porque ella misma estaba corrompida hasta los huesos” (Casals, 2013: 70).

El mayor escándalo de corrupción asociado a la construcción de obra pública en América Latina es el relacionado con la compañía brasileña Norberto Odebrecht. ¿Cómo operó la compañía? Jorge González, lo describe: “Estados Unidos hizo inicialmente un preacuerdo con Odebrecht, a través del Departamento de Justicia, División Criminal de Fraude y la Fiscalía General del Distrito Este de Nueva York. La multinacional brasileña aceptó su responsabilidad como promotora de un “esquema para pagar cientos de millones de dólares en sobornos a un gran número de altos oficiales del Gobierno por un lapso de quince años por los altos ejecutivos de la compañía”. El patrón de sobornos, según el contenido literal del “acuerdo de culpabilidad”, se

ciñó a estas prácticas: “uso de correos, medios e instrumentos de comercio interestatal de forma corrupta”. “Creación de una estructura financiera secreta que operaba cuentas corruptas”, denominada la División de Operaciones Estructuradas, la cual funcionó de manera efectiva como un departamento de sobornos dentro de la empresa Odebrecht y otras entidades relacionadas. Operaciones con “agentes de cambio”, para conversiones de reales brasileños por dólares americanos. Manejo y distribución de fondos que nunca eran reflejados en el balance contable y que se justificaban a través de varios métodos, tales como fondos recogidos por las subsidiarias, sobrecargos *fees* (una especie de tarifas) atribuidos a un servicio legítimo de los subcontratistas e incluidos en los presupuestos de cada proyecto y *fees* por la compra de activos de la empresa (González, 2018: 20, 21).

Una frase resume la década del progresismo en América Latina: Hubo recursos, obra pública; empleo público; políticas públicas inclusivas; y, corrupción.

## **¿Interludio o evolución?**

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, el progresismo llegó al poder en sociedades cansadas de la corrupción y la cooptación del Estado por parte de un régimen tradicional de partidos políticos que hacía casi imposible el acceso de la sociedad civil al diseño de las políticas públicas. Massimo Modonesi sostiene que: “La crisis de la política se manifiesta en una crisis de las mediaciones políticas típicas del siglo XX. Las transformaciones del papel de los partidos políticos representan un caso paradigmático por la centralidad que estos asumieron dentro de las relaciones entre política y sociedad y por la refuncionalización por la que se vuelven a posicionar en la actualidad. A la par de la construcción de la democracia como conjunto de procedimientos, en el neoliberalismo los partidos políticos tienden a reducir sus funciones a la de puntales institucionales de los nuevos sistemas políticos” (Castro Escudero y Oliver Costilla, 2005: 144).

Después de algo más de una década, cuando al progresismo le llegó el ciclo económico recesivo, producto de la baja del precio internacional de los *commodities*, la sociedad se desencanta. La ortodoxia; las élites financieras y económicas; y los segmentos más reaccionarios de la sociedad (racistas, homofóbicos, fanáticos religiosos, etc.), aprovecharon el debilitamiento ético de los regímenes progresistas para enfrentarlos electoralmente. Las viejas élites libran, en la segunda década del siglo XXI, una guerra legal cuyo objetivo es doble: Por una parte, desacreditar a la izquierda y al progresismo para imposibilitarlos de ganar elecciones nuevamente; y por otro, promover una regresión constitucional en materia de derechos individuales y económicos.

La cuestión, a finales de la segunda década del siglo XXI, parece estar planteada de la siguiente manera: el progresismo fue un interludio entre dos períodos de neoliberalismo; o implicó una transformación social, económica y política irreversible. De los cinco países latinoamericanos que levantaron la bandera del progresismo, solamente Argentina y Brasil pueden estudiarse como casos de recambio electoral auténtico; porque en ellos, la oposición representada por Mauricio Macri (2015) y Jair Bolsonaro (2019), llegó al gobierno ganando elecciones.

Venezuela, desde la muerte de Hugo Chávez ocurrida el 2013 vive una “dictadura electoral”, cuyas elecciones han sido cuestionadas y desconocidas por buena parte de la comunidad internacional. Venezuela ha llegado al surrealismo de tener un presidente autoproclamado como Juan Guaidó que coexiste con el presidente cuestionado Nicolás Maduro, respondiendo, cada uno de ellos, a dos entes parlamentarios distintos: Asamblea Nacional y Asamblea Constituyente.

En Ecuador, a partir de las elecciones presidenciales de 2017, se dio un hecho político atípico. Lenín Moreno fue vicepresidente de Rafael Correa y fue el candidato designado por el correísmo para continuar con el programa político aplicado por la llamada “Revolución Ciudadana” desde el 2007. A los pocos meses de asumir la presidencia, Moreno logró el encarcelamiento de su vicepresidente Jorge

Glas - quien fue acusado de asociarse ilícitamente con la compañía brasileña Norberto Odebrecht para contratar con el Estado -. Moreno se decantó por una negación de sus orígenes correístas, y, en lo económico, dio un viraje de ciento ochenta grados, cobijándose bajo el Fondo Monetario Internacional y el neoliberalismo.

No puede decirse entonces, que la ciudadanía ecuatoriana haya desechado electoralmente al progresismo. Fue Moreno quien traicionó al progresismo y a sus electores al anatemizar el plan de gobierno que puso en consideración de los votantes.

Los autores que han analizado el tema de la traición en política son Denis Jeambar e Yves Roucaute, quienes escribieron en 1988, el libro “Elogio de la Traición”. Los autores franceses no estigmatizan la traición en política; llegan a decir que: “no traicionar es perecer: es desconocer el tiempo, los espasmos de la sociedad, las mutaciones de la historia. La traición, expresión superior del pragmatismo, se aloja en el centro mismo de nuestros modernos mecanismos republicanos. El método democrático adoptado por las repúblicas exige la adaptación constante de la política a la voluntad del pueblo, a las fuerzas subterráneas o expresas de la sociedad. Requiere la negación como sistema de gobierno” (Jeambar y Roucaute, 2008: 10).

Ahora bien, una cosa es la modificación del criterio político del gobernante atento al sentir de sus conciudadanos; y otra, muy distinta, ganar la elección con un plan económico, social y político para después aplicar medidas económicas y políticas totalmente contrarias.

## **Viejos males y teoría de la conspiración**

Para algunos, el progresismo no deja de ser visto, como parte de una conspiración internacional para captar el poder que tendría como escenario América Latina. El foco conspirativo del progresismo –en el imaginario del neoliberalismo–, es el Foro de Sao Paulo, una estructura de partidos y movimientos de izquierda, creada en 1990 para fortalecer y operar la tendencia ideológica en el continente.



A su vez, el foco conspirativo del neoliberalismo –en el imaginario del progresismo–, es el Plan Atlanta desarrollado como consecuencia de la reunión de un grupo de políticos de derecha en la ciudad de Atlanta, estado de Georgia, Estados Unidos de Norteamérica, en 2012. El Plan Atlanta consistente en: “[...] instrumentar un plan periodístico-jurídico de persecución a dirigentes políticos progresistas [...] Un dispositivo de “dos pasos: el primero tenía como objetivo iniciar una campaña de descrédito contra los presidentes de orientación de izquierda o progresistas para minar su liderazgo. Para ello decían contar con medios de comunicación [...]; el segundo consistía en transformar las maniobras mediáticas en procesos judiciales que terminaran con los mandatos presidenciales sin que para ello hubiera que recurrir al voto popular...” (Elbaum, 2019: 14).

El hecho cierto, más allá de las especulaciones conspirativas es que como explica Bruno Ariel Rezzoagli: “el fenómeno de la corrupción ha tomado gran relevancia en estos últimos años, fundamentalmente por el hallazgo de casos que han conmocionado a la opinión pública y por la aparición de instituciones y organismos internacionales que centran parte de sus actividades en el estudio y combate a la corrupción, tales como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Banco Mundial, Fondo Monetario, y Transparencia Internacional. Esta última es una organización no gubernamental que publica anualmente el denominado “Índice de Percepción de la Corrupción” (CPI), en el ámbito de las transacciones internacionales; en dicho índice figuran los países del mundo -133 en el CPI de 2003- ordenados de cero a diez puntos según la probabilidad que las personas perciben de que se les requiera una determinada cuantía como soborno cuando realicen negocios con cierto país, de manera que cuanto mayor sea esa impresión menos puntaje le otorgan” (Ariel Rezzoagli, 2005: 25).

El mensaje de los medios de comunicación neoliberales y corporativos fue: “los políticos son corruptos, por lo tanto, los empresarios tienen que apropiarse de la gestión pública”. Son más eficientes. No participan en debates sobre proyectos de nación. Solo gestionan

ordenadamente. No son iracundos ni defienden apasionadamente posiciones en favor de los más necesitados (aquello que es catalogado como “populismo demagógico”). Son más alegres. No temen endeudarse y no perciben ningún tipo de conflicto de interés en gestionar sus propiedades entremezclándolas (mediante testafierros, o no) con los bienes públicos” (Elbaum, 2019: 19).

El rol de los medios de comunicación corporativos como elementos perturbadores de la política latinoamericana está magistralmente reflejado en el documental francés “La Spirale” realizado por Armand Mattelart en 1976, sobre la participación del diario El Mercurio de Chile, en el golpe militar contra Salvador Allende, en 1973.

Carlos Del Valle Rojas y Juan Del Valle Rojas, llevando al análisis político el documental de Mattelart, resaltan el proceso del golpismo mediático, resumiéndolo de la siguiente forma: “alianza de los actores implicados (cívicos, empresariales, mediáticos, políticos, militares) [...]. Los medios de comunicación articulan el discurso de los actores, a nivel interno y externo. Centros de pensamiento, *think tanks* que analizan todos los escenarios posibles. Operación psicopolítica de crítica, canalización y ruptura de las utopías que sostienen el proyecto que se pretende destruir [...] Los medios de comunicación transmiten discursos psicológicos (desorden, desestabilización, inseguridad, etc.) con fines políticos (rechazo, oposición, etc.). Evaluación de las condiciones internas y externas para proceder. Control espacio-temporal: ¿Cuándo proceder? ¿Dónde atacar? Los medios de comunicación establecen alianzas con otros medios internacionales para alinear el discurso y controlar los tiempos. Decisión de quién será el verdugo: ¿el ejército? ¿El Congreso?” (Sierra Caballero, 2016: 146).

Paradójicamente, lo expuesto por Mattelart en su documental sobre el golpe militar en Chile, encaja simétricamente con lo ocurrido en Bolivia en noviembre de 2019 con el “golpe cívico” auspiciado por Luis Fernando Camacho, contra el Presidente Evo Morales, que llevó, de manera ilegítima, a la presidencia de ese país a la señora Jeanine Áñez.

## La guerra política del neoliberalismo

Alexander Hamilton, en *El Federalista*, sostenía que: “el Ejecutivo no solo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El legislativo no solo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El judicial, en cambio, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa” (Hamilton, 2001: 331).

En la idea tradicional de la estructura democrática lo dicho por Hamilton es correcto. El juez, en teoría, no influye ni sobre la bolsa ni sobre las armas. En consecuencia, sus fallos solo se sostienen en virtud de la fuerza de la Ley. El problema es que, a finales de la segunda década del siglo XXI, el Ministerio Público (Fiscalía), es usado como un elemento de persecución política. La fuerza de las armas de la que carecía el juez en el ideal judicial de Hamilton ha sido sustituida por la prisión, como acto de violencia ejercido -desde el Estado- por los políticos vencedores contra los políticos vencidos.

La judicialización de la política termina desequilibrando el poder republicano en favor de los jueces; quienes, por definición, carecen de responsabilidad que pueda ser valorada electoralmente.

En último término, sostienen Guarnieri y Pederzoli, “la judicialización tiende a suprimir la decisión política, aparentemente a favor del Derecho, pero en realidad otorgando mayor espacio a los grupos que disponen de recursos para emplearlos eficazmente en el circuito judicial. Así, la judicialización, que supone necesariamente una cierta fragmentación del poder, puede llegar a paralizar los procesos de decisión, favoreciendo con frecuencia una menor transparencia y, sobre todo, erosionando radicalmente la responsabilidad política, es decir el principio, fundamental para la democracia, de que siempre hay un responsable de las principales decisiones que afectan a la comunidad, alguien que se puede sustituir mediante la competición electoral. Judicializar la política significa en realidad dar cada vez

más poder a quien no puede ser sustituido” (Guarnieri y Pederzoli, 1999: 169).

La judicialización de la política es algo que tiene mucha raigambre en América Latina. Pilar López nos recuerda que: “entre los siglos XVIII y XIX en el territorio de la actual Colombia se dio un uso social, particular y bastante generalizado de los mecanismos de justicia: el ataque político mediante la denuncia de faltas (reales o ficticias) a la ley o a la moral; es lo que a mediados del siglo XIX se llamó “empapelar” (Caselli, 2016: 79).

La lógica de la guerra judicial es la siguiente: Hacer “pública” una información no contrastada para manchar la reputación, la honra y la credibilidad del adversario político. Judicializar inmediatamente esa “información de conocimiento público”. Lograr la prisión preventiva del adversario y neutralizarlo electoralmente. Contrario sensu, la lógica de la justicia es muy diferente: Recibir una denuncia formal e identificar al denunciante. Hacer una investigación y buscar las pruebas que demuestren la veracidad de los hechos denunciados. Con las pruebas obtenidas, formular cargos y lograr la condena del procesado.

Cuando un país confunde la lógica del enfrentamiento político con la lógica del empapelamiento, sacrifica la justicia y crea el escenario perfecto para la impunidad. Esta última es vector de la corrupción.

Cuanto más impune es un país, más expuesto se encuentra a la corrupción; esto produce sentimientos de ansiedad y desconsuelo colectivo; ante lo cual, la sociedad busca, instintivamente, certezas y absolutos morales. Esa especie de consuelo absolutista que suelen ofrecer los fundamentalismos de extrema derecha e izquierda.

Lo que sucede en Ecuador y en el resto de los países de Latinoamérica que salen de una década de progresismo es, precisamente, “empapelamiento”; conflicto comunicacional; y, apresuramiento judicial.

La prueba de la corrupción es el dinero robado. Si la justicia no localiza y recupera los fondos ilícitos e impone largas condenas a los

corruptos, las consecuencias emocionales de la impunidad de la corrupción pueden generar espirales de violencia social.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo, hace un análisis muy interesante sobre los componentes de la corrupción: “en cuanto a las causas, estas pueden ser: Una larga tradición [...]. Salarios bajos y deficientes de una gran parte de los servidores públicos [...]. Exceso de leyes imperfectas o con lenguaje ambiguo [...]. Existencia de una tramitología interminable [...]. Investigaciones del Ministerio Público mal sustanciadas, que traen como consecuencia sentencias penales absolutorias. Falta de transparencia [...]. Impunidad [...]. Cohecho” (Ariel Rezzoagli, 2005: 97).

### **Neoliberalismo versus sociedad civil**

En el momento en que el progresismo dejó el poder en Argentina y Ecuador, los regímenes neoliberales que lo reemplazaron –con el matiz entre el relevo democrático Macri/Cristina Fernández; y la traición Moreno/Correa–, acudieron a políticas “fondomonetaristas” que, por cierto, ya habían sido aplicadas y con poco éxito en la Europa pobre: Grecia y Portugal.

Boaventura De Sousa Santos, al referirse al caso portugués, afirmó en 2011, lo siguiente: “no es difícil prever que vamos a presenciar tres fenómenos propios de este proceso de crisis: el crecimiento del desempleo, el aumento de número de horas de trabajo de los que están empleados y la erosión del trabajo con derechos” (De Sousa Santos, 2014: 87).

En la Argentina de Macri, la aplicación de las políticas del Fondo Monetario Internacional empobreció a los grupos más vulnerables de la sociedad; y como resultado, en las elecciones presidenciales del 27 de octubre de 2019, Alberto Fernández (peronista) triunfó con el 48,24 % de los votos frente al 40,28 % de Mauricio Macri (neoliberal). Los problemas fundamentales de la política económica de Macri fueron: desempleo, precarización laboral, desvalorización del salario,

aumento de la deuda externa; endeudamiento familiar y mala calidad en la prestación de los servicios públicos.

A su vez, en Ecuador, en octubre de 2019, el gobierno de Moreno presentó a la Asamblea Nacional, un proyecto de ley económica urgente, con el que pretendió aplicar las mismas políticas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional a la Argentina. Esto provocó movilizaciones en todo el país; varios muertos; centenas de heridos; y, más de mil detenidos. Pese a la brutal represión, el estallido social continuó; y gracias a la mediación de Naciones Unidas, el gobierno, al menos momentáneamente, retiró la ley.

## Conclusiones

Cada año la población económicamente activa (PEA) crece. Miles de jóvenes se incorporan a ella dispuestos a encontrar fuentes de trabajo. Sin embargo, el empleo no crece a la misma velocidad. Esto hace que el desempleo y el trabajo informal, sean una realidad que Latinoamérica no alcanza a resolver. Aquel ciudadano que siendo parte de la PEA consigue empleo en el sector formal de la economía, enfrenta el bajo poder adquisitivo real de su salario mínimo.

Si bien los regímenes progresistas desarrollaron políticas económicas y sociales inclusivas, bonos para los sectores más pobres de la población y subsidios para paliar sus condiciones de pobreza - inversión social-; los gobiernos neoliberales, ven estos rubros como costos fijos demasiado altos, injustamente cargados al esfuerzo tributario de los contribuyentes.

El ciclo de crecimiento de la economía que coincidió con el advenimiento del progresismo, aumentó considerablemente los flujos de capital en los países analizados, lo que permitió la ejecución de políticas públicas que pretendieron disminuir la desigualdad; pero no se logró diversificar la economía, ni fortalecer al sector privado, que es el otro pilar de la generación de empleo.

Lejos de reconocer el hecho de que en la región hay grandes brechas entre los distintos quintiles, la hoja de ruta económica y política

neoliberal banaliza este drama, transformándolo en una discusión sobre el gasto corriente del Estado, la rigidez laboral y la excesiva tributación sobre el rendimiento de sus propios emprendimientos (capitales).

La brecha va decantando claramente dos grupos: los privilegiados y los marginados. Esta construcción del enemigo interno es muy volátil; y ha acentuado el racismo y el sexismo. Immanuel Wallerstein, sostiene que: “un sistema capitalista en expansión (lo que sucede la mitad del tiempo) necesita toda la fuerza de trabajo disponible, ya que es este trabajo el que produce los bienes mediante los que se genera, realiza y acumula el capital. La expulsión del sistema no tiene sentido. Pero si se quiere obtener la máxima acumulación de capital, es preciso reducir simultáneamente al mínimo los costes de producción (y por ende los costes en fuerza de trabajo) y los derivados de la conflictividad política (y por lo tanto minimizar –no eliminar, ya que es imposible– las protestas de la fuerza de trabajo). El racismo es la fórmula mágica que reconcilia ambos objetivos. [...] Desde un punto de vista operativo ha adoptado la forma de lo que podemos denominar “etnización” de la fuerza de trabajo con lo que quiero decir que en todo momento ha existido una jerarquía de ocupaciones y remuneraciones relacionada con ciertos criterios supuestamente sociales” (Wallerstein, 2004: 322).

Por su parte Loïc Wacquant, afirma: “de modo que “la mano invisible” del mercado de trabajo no cualificado halla su extensión ideológica y su complemento institucional en la “mano de hierro” del Estado penal que crece y se despliega a fin de contener los desórdenes generados por la difusión de la inseguridad social y por la desestabilización correlativa de las jerarquías que formaban el marco tradicional de la sociedad nacional [...]. La regulación de las clases trabajadoras a través de lo que Pierre Bourdieu llamó “la mano izquierda” del Estado, la que protege y amplía las oportunidades de vida, representada por la ley laboral, la educación, la salud, la asistencia social y la vivienda pública, es reemplazada [...] o complementada [...] por la regulación a través de su “mano derecha”, la de la policía, la justicia

y las administraciones correccionales, cada vez más activas” (Wacquant, 2010: 35). Lo que contribuye en Latinoamérica a la criminalización de la política (*lawfare*) y de la pobreza (neoliberalismo), es la ausencia de institucionalidad.

Carlos H. Acuña y Mariana Chudnovski, entienden a las instituciones “como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales. Considerar estos elementos implica comprender las instituciones desde ópticas no funcionales, poniendo énfasis en los conflictos distributivos en sus orígenes y en su despliegue. En este sentido, hablar de instituciones no siempre implica asumir que existe equilibrio y que las instituciones solo son mecanismos de coordinación. También se las puede entender como legados de procesos históricos (conflicto) o del efecto contagio (consecuencias no buscadas). Lo relevante en esta mirada es que, por un lado, pone énfasis en el origen de las instituciones y no solo en su función, y, por otro lado, acentúa su papel como administradoras de conflictos” (Acuña, 2013: 49).

La ausencia de institucionalidad en la región hace que no haya separación de poderes. La Carta Democrática Interamericana es clara al expresar que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

El poder debe ser ejercido con sujeción a la Constitución y a la ley; y por poderes independientes uno del otro. Eso es institucionalidad en sentido más amplio y no en el contexto de la mera funcionalidad. Los textos normativos tanto nacionales como internacionales



existen, lo que debe haber es la voluntad judicial de hacerlos cumplir considerando que, como también afirma la Carta Democrática, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, entre otros, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

## **Bibliografía**

- Acuña, C. H. (comp.) 2013 *¿Cuánto importan las instituciones?* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno).
- Carbonell, M. y García Jaramillo, L. (eds.) 2010 *El canon neoconstitucional* (Madrid: Trotta).
- Casals, X. 2013 *El pueblo contra el parlamento* (Barcelona: Pasado y Presente).
- Caselli, E. (coord.) 2016 *Justicia, Agentes y Jurisdicciones* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- Castro Escudero, T. y Oliver Costilla, L. (coords.) 2005 *Poder y política en América Latina* (México DF: Siglo Veintiuno).
- De Sousa Santos, B. 2014 *Democracia al borde del caos* (Bogotá: Siglo Veintiuno/Siglo del Hombre).
- Elbaum, J. 2019 *Efecto Nisman* (Buenos Aires: Ediciones B, libro digital).
- Garapon, A. 1997 *Juez y democracia* (España: Flor del Viento).
- González, J. 2018 *Odebrecht la historia completa* (Bogotá: Penguin Random House).
- Guarnieri, C. y Pederzoli P. 1999 *Los jueces y la política* (España: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara).

Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. 2001 (1780) *El Federalista* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Jeambar, D. y Roucaute, Y. (1988) *Elogio de la Traición* (Barcelona: Gedisa).

Rezzoagli, B. A. (coord.) 2005 *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción* (México DF: Porrúa).

Sierra Caballero, F. (ed.) 2016 *Golpes mediáticos* (Quito: Ciespal).

Spence, M. 2012 (2011) *La convergencia inevitable* (Madrid: Santillana/Taurus/Prisa).

Wacquant, L. 2010 (2009) *Castigar a los pobres* (Barcelona: Gedisa).

Wallerstein, I. 2004 *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos* (Madrid: Akal).

Segunda sección  
**Miradas a las decisiones  
gubernamentales**



# El complejo médico industrial y el conservadurismo social

El caso ecuatoriano en los gobiernos  
de Alianza PAIS (2007-2019)

*Érika Arteaga Cruz y Juan Cuvi*

## **Introducción**

Nuestro análisis se fundamenta en la determinación social de la salud, como presupuesto teórico que analiza las condiciones de salud de la población relacionadas con las estructuras socioeconómicas e históricas de una sociedad. En palabras de Passos Nogueira, “como la gente trabaja y se gana la vida en las diversas clases sociales, qué producen y bajo qué condiciones lo producen [determinará] cómo se da la repartición de la renta nacional, como la renta nacional se inserta en la economía mundial, [porque, además], las dimensiones biológicas y ambientales de la vida humana están subsumidas a las características de cada sociedad en su desarrollo histórico” (Passos Nogueira, 2014: 77).

La economía ecuatoriana se ha basado en la explotación de petróleo durante las últimas cinco décadas. Entre 2001 y 2010 el crudo constituyó el 47.9% del total de exportaciones del Ecuador (Ruiz e Iturralde, 2013: 29). Para 2014, el cambio de las matrices productiva y energética impulsado por el gobierno de Alianza PAIS se centró en

varios megaproyectos mineros e hidroeléctricos (Villavicencio, 2016; King, 2014), dando así continuidad al mismo modelo primario exportador del pasado. El extractivismo sigue siendo la base de la economía ecuatoriana: mientras en 2016 había 790 mil hectáreas concesionadas a empresas mineras, en 2018 fueron 3 millones. Un 15% del territorio nacional está concesionado a la industria minera. Para marzo de 2019, el acuerdo que firma el Ecuador con el Fondo Monetario Internacional (FMI) incluye fondos derivados de las actividades mineras a futuro (Arteaga Cruz *et al.*, 2020).

La articulación del país a la dinámica capitalista global ha terminado siendo un determinante insuperable de nuestra economía. Al margen de las orientaciones ideológicas de los distintos gobiernos que han administrado el Estado desde el inicio de la era petrolera, existe un patrón productivo que se repite en las últimas cinco décadas: las bonanzas fiscales derivadas de los precios internacionales del petróleo han servido para poner en práctica políticas clientelares de corte populista, mas no para cambiar la matriz productiva del país. Una vez que el boom de las *commodities* llega a su fin, la economía nacional vuelve a sumirse en una grave crisis.

El último ciclo lo pone en evidencia. Luego de la profunda inestabilidad política de finales del siglo XX, en 2002 se inició un régimen cuyas características fundamentales perduran hasta ahora (Cuvi *et al.*, 2019). En efecto, fue el gobierno de Lucio Gutiérrez el que empezó a poner en práctica un modelo basado, entre otros puntos, en la subordinación al capitalismo chino (sin abandonar la dependencia de EEUU), el extractivismo, la acumulación de capital con la intermediación del Estado, la neutralización de los movimientos sociales y una mayor concentración de la riqueza. La mejora de los indicadores sociales experimentados durante ese gobierno tiene relación directa con el inicio de la bonanza petrolera.

Este esquema fue aplicado con mayor eficacia durante el gobierno de Rafael Correa, no solo por la mayor abundancia de ingresos fiscales, sino por el acuerdo logrado con los principales grupos económicos del país y con las empresas transnacionales vinculadas al

extractivismo. El inicio de la actividad minera a gran escala se da precisamente durante su gobierno, con la aprobación de la fase de exploración de los principales megaproyectos (Granizo, 2019).

Apelando a la idea del fortalecimiento del Estado nacional, no se consideró ni las fuentes ni los impactos de ese financiamiento. La explotación petrolera, minera, maderera y de la biodiversidad estuvo diseñada para financiar servicios más que programas de salud pública: mejoramiento de hospitales y puestos de salud, construcción de infraestructura y adquisición de insumos, fármacos y equipos médicos.

Esta visión de la política se sostuvo sobre el mito del desarrollo y sus componentes fundamentales: progreso, crecimiento y modernización; se trata del mito en el que han creído todos los gobiernos de las últimas décadas en la región, sean de izquierda o de derecha. El desarrollo es un pilar fundamental del capitalismo; por eso, estos gobiernos nunca cuestionaron el financiamiento de las políticas de salud desde un Estado que fomentó actividades productivas que terminaron beneficiando al capital trasnacional. Al final, la inversión del Estado –que no es pública, sino estatal– terminó en los bolsillos de las grandes empresas del complejo médico industrial.

El desvío de fondos estatales hacia empresas privadas se justificó bajo el argumento de la justicia social y la redistribución de recursos, enfocadas tanto en la compensación monetaria a los más pobres como en el consumo masivo para el resto (Gudynas, 2014). Esa inversión estatal, así como el gasto abundante en servicios médicos, no resolvieron los problemas de salud de la población rural de la Amazonía, ni la desnutrición infantil ni tampoco cerró las profundas brechas de la mortalidad materna.

En esta lógica, hace cinco años se anunció la explotación del campo petrolero *Ishpingo-Tambococha-Tiputini* (ITT), ubicado en el centro del parque nacional *Yasuní*, una zona megadiversa que, además, alberga a pueblos no contactados en peligro de extinción (los pueblos *Tagaeri y Taromenane*). La pregunta formulada desde distintos sectores de la sociedad civil es si el derecho a la vida de estos pueblos

milenarios es inferior al derecho a la salud de la población que se beneficiaría con la construcción de hospitales con ingresos provenientes de la explotación petrolera en la zona. ¿Cuántos hospitales se necesita construir para responder a los casos de cáncer, malformaciones genéticas o abortos espontáneos que generará la explotación petrolera en los territorios afectados? (Hurtig y San Sebastián, 2002).

En el fondo, la idea de un Estado fuerte que asegure el desarrollo encubre la presencia de un complejo médico industrial que apuesta por un modelo de salud que medicaliza la vida, comercializa los servicios, tecnologiza la atención y patologiza los procesos fisiológicos como el parto.

Al aceptar un desarrollo con crecimiento económico basado en la extracción intensiva de recursos naturales, el modelo denominado progresista sacrificó la posibilidad de construcción de un proyecto basado en el equilibrio productivo, en la defensa de la naturaleza y en el sentido colectivo de la convivencia humana o *Sumak Kawsay*. Las discusiones se centraron en cómo instrumentalizar el desarrollo (si con más o menos Estado), pero sin alterar las formas de producción ni la distribución de la tierra o de los medios de producción (Arteaga y Cuvi, 2018).

Bien conocidos son los impactos en la salud de la actividad minera. Estudios en la Amazonía Sur (Cordillera del Cóndor, *Tundayme*) abundan en las secuelas nocivas de la megaminería: destrucción de la biodiversidad, pérdida de medios de vida locales (desempleo, pérdida de mano de obra), acceso restringido a fuentes proteicas por contaminación del río, hábitos alimenticios alterados, erosión de los modos de vida de las comunas indígenas (acceso limitado a plantas medicinales que sirven para sus procesos de sanación y de subsistencia, como la comercialización de la sangre de drago), incremento de la violencia, el alcoholismo y la drogadicción, acoso y violación de mujeres y niñas (Granizo, 2019).

Además de la alteración en la salud de las comunidades aledañas, cabe recordar que solo para el proyecto Mirador se deforestaron 1.300 hectáreas de bosque entre 2009 y 2017, aunque se contempla



un área de intervención de 9.000 hectáreas. De esa zona se extraerán 60.000 toneladas de materia, con un 98% de desechos mineros como ácidos y metales pesados (Granizo, 2019). Todas estas cifras son un despropósito, un anticipo de la aniquilación no solo de las comunidades y pueblos indígenas de esa región, sino de la especie humana, tal como lo demostraron los debates en la COP-25 (Democracy Now, 2019). Mirador es un proyecto de extracción de cobre. Sin embargo, el 8 de diciembre de 2019 Ecuador exportó su primer cargamento de concentrado de oro a Europa del proyecto Fruta del Norte, otra explotación megaminera ubicada en la Amazonía (El Comercio, 2019).

En ese sentido, el gobierno de Moreno no sería más que la continuidad de un derrotero que fue trazado años antes, cuando la crisis mundial redujo la maleabilidad política del gobierno de Correa como consecuencia del desplome de los precios del petróleo. Esta continuidad es por demás obvia en el campo de la salud, y no únicamente por la permanencia de los mismos funcionarios al mando del ministerio del ramo (la Ministra de Salud fue la única ministra que continuó en el cargo luego del cambio de autoridades). En efecto, el actual gobierno ha continuado apuntalando un modelo de salud diseñado para asegurar los negocios de los grandes grupos económicos, nacionales y transnacionales, relacionados con la salud.

Una vez que el negocio de la salud fue rentable a partir de la acumulación centrada en la intermediación del Estado, no sorprende que ahora se la haga directamente desde lo privado. Según la exministra Katuska King, la Nueva Ley Económica Urgente privatiza el derecho a la salud y a la educación. “El artículo 9 considera a los servicios educativos y a la construcción de infraestructura hospitalaria como sectores a ser impulsados por el sector privado y que, por lo tanto, contarían con exoneraciones en el impuesto a la renta” (King, 2019). Entonces, se transfiere de manera directa recursos del Estado a la industria privada para la construcción de infraestructura de salud.

## **El neoliberalismo nunca se fue**

No obstante, y para evitar hacer generalizaciones a partir de hechos puntuales, hay que aclarar que las políticas de salud implementadas durante la década anterior estuvieron permeadas por un sutil sesgo neoliberal (Maldonado, *et al.*, 2017), a pesar de la retórica progresista oficial. En efecto, la vieja idea de recuperar el rol hegemónico del Estado como una opción frente al libre mercado se tradujo en un reparto autoritario y discrecional de la renta estatal hacia los principales grupos monopólicos internos y externos. Como lo reseña Pablo Iturralde en su estudio sobre acumulación de capital en el sistema de salud (Iturralde, 2014), para el año 2014 la concentración de ingresos en el sector era altísima: una sola farmacéutica privada concentraba el 86% del ingreso nacional por fabricación de medicamentos; cuatro industrias privadas concentran el 33% del ingreso nacional por fabricación de instrumentos e insumos médicos; una institución privada concentra el 54% de ingresos de actividades de médicos y odontólogos.

De poco sirvieron las reformas que se hicieron en la Constitución de 2008 respecto, por ejemplo, de la gratuidad de la salud. “La incapacidad estructural del Estado para asumir la nueva demanda se subsanó mediante la subcontratación de servicios con el sector privado, modalidad que funcionó gracias a la abundancia de recursos fiscales. En los primeros años del gobierno de Correa la proliferación de prestadores privados de servicios de salud fue descomunal” (Maldonado, *et al.*, 2017). Un estudio realizado por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Católica calcula que entre 2006 y 2012 irrumpieron en el mercado siete mil prestadores privados de servicios de salud (Instituto de Salud Pública, 2012). Por su parte, una investigación de la Revista Vanguardia estimó esa cifra en más de cinco mil proveedores.

A diferencia de los modelos desarrollistas, que se sostienen sobre un proceso de acumulación interna de capital con una fuerte presencia de empresas estatales, el modelo aplicado durante el gobierno

de Correa utilizó al Estado como una palanca para la acumulación privada y transnacional de capital. El punto culminante de esta lógica fue la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea en 2016. De esta forma, el Estado ecuatoriano quedó subordinado a los requerimientos del mercado global.

En el ámbito de la salud, los TLC son particularmente devastadores para derechos como la soberanía alimentaria o el acceso a medicamentos. Las normas sobre propiedad intelectual o sobre liberalización de semillas aseguran la hegemonía de las corporaciones europeas en estos sectores. El sector nacional de la construcción de infraestructura en salud también se verá gravemente perjudicado. “La posibilidad de que grandes empresas europeas entren a participar en licitaciones públicas en territorio ecuatoriano somete a los servicios de salud a una dinámica competitiva propia del neoliberalismo” (Maldonado, *et al.*, 2017).

En este contexto, el viraje de la economía puesto en práctica por el gobierno de Moreno, a fin de servir a capitales y agendas internacionales (la firma del acuerdo con el FMI es solo una bisagra estructural de las modificaciones constitucionales aplicada en 2015 para adaptarlas al TLC con la Unión Europea), ya tiene impactos negativos significativos en la salud de la población (Iturralde, 2016; Cajas Guijarro, 2018). Lo que hoy estamos viviendo es el resultado de un proceso de consolidación de las alianzas público-privadas iniciadas en el gobierno de Correa.

### **Los gobiernos de Alianza PAIS: neoconservadurismo y restauración conservadora**

Es equivocado plantear el término post-progresismo para caracterizar el momento que supuestamente atraviesa la política ecuatoriana, porque implica establecer una línea divisoria entre un proceso previo y uno posterior. Dicho de otro modo, entre una etapa progresista que estaría siendo reemplazada (¿superada?) por un nuevo ciclo político aparentemente distinto.

En el caso ecuatoriano tenemos un referente histórico y teórico consistente para entender los fundamentos de lo que en su momento se denominó desarrollismo: la dictadura militar de 1972, pomposamente bautizada como Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Para el caso y el momento, ese régimen cumplió con bastante coherencia con los postulados cepalinos que definían un modelo económico y político progresista: acumulación interna de capital, sustitución de importaciones, nacionalización de los sectores estratégicos, creación de grandes empresas estatales, política internacional no-alineada, apoyo a sectores industriales internos, desarrollo rural...

¿Cuáles de estas medidas se implementaron durante el gobierno que antecedió al de Lenín Moreno? Pues prácticamente ninguna. No obstante, esa diferencia no implica, necesariamente, que entre los gobiernos de Rodríguez Lara y Correa haya habido una ausencia de coincidencias en los planos estructurales y estratégicos. Si bien el gobierno militar fue mucho más avanzado, radical y transformador que el de Alianza PAIS (en estricto sentido, sí fue un gobierno progresista), tampoco pudo escapar a la lógica de modernización capitalista que le impuso el contexto internacional. Porque, en esencia, el progresismo constituye una readecuación de la economía en función de las nuevas condiciones de acumulación capitalista.

En este sentido, la ausencia de políticas realmente progresistas durante el gobierno de Correa obliga a realizar una recharacterización de ese período. Es más, el mantenimiento de ciertas propuestas neoliberales, así como la aplicación de políticas y normas jurídicas abiertamente reaccionarias y represivas, configuran un régimen más bien cercano a los viejos populismos latinoamericanos arbitrarios, corruptos y clientelares, cuyo propósito principal es adecuarse a las condiciones cambiantes de los ciclos del capital.

Resulta impreciso hablar hoy de neoconservadurismo frente a las políticas regresivas del anterior gobierno. Para el caso, basta mencionar el reemplazo del ENIPLA por el Plan Familia, una política de salud sexual y reproductiva diseñada desde el Opus Dei (Burneo *et al.*,

2015), o la criminalización del aborto en el COIP en 2013, que abordaremos a continuación.

Si en el plano económico el gobierno de Alianza País no fue realmente progresista, en el plano de derechos sexuales y derechos reproductivos fue absolutamente conservador –a pesar de utilizar la figura de Eloy Alfaro como símbolo–, con una praxis patriarcal religiosa que derivó en regresiones peligrosas para los derechos de las mujeres. Contar con una ministra de Salud proveniente de las diversidades sexuales y autodefinida feminista, como Carina Vance, no garantizó necesariamente una gestión de defensa de los derechos de las mujeres. El dismantelamiento de los comités de usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita durante su gestión es uno de los varios repliegues que en 2019 desembocaron en la eliminación del presupuesto para la prevención de embarazos adolescentes (Cuvi, 2019).

Varios hitos dan lugar a estos retrocesos en las políticas de salud sexual y salud reproductiva. Ya en 2010 inicia la desaparición de la institucionalidad específica, como el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU). Mediante el Decreto Ejecutivo 1733, y explicitando que se requería de un organismo que se preocupe por la “igualdad de hombres y mujeres”, se borra de un plumazo doce años de construcción de políticas públicas para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, así como los mecanismos para realizar veedurías a la institucionalidad respecto del enfoque de género (La Hora, 2010). Por otro lado, se implementa un Consejo de Igualdad cuyo rol, en la práctica, ha sido marginal, si no nulo. Este retroceso en derechos, así como la eliminación de políticas específicas de acción afirmativa bajo el supuesto de que “la salud ya es de todos” (como reza la propaganda oficial), es el inicio de una política retrógrada en todos los ámbitos relacionados con la sexualidad. En ese sentido, eliminar los fondos para prevenir los embarazos adolescentes y recortar el presupuesto para la implementación de la Ley de no Violencia contra las Mujeres en 2019, más que un cambio refleja la continuidad y la profundización de una concepción ideológica moralista y reaccionaria.

Para agosto de 2014, la desaparición de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI), mediante una disposición derogatoria del Código Monetario y Financiero, provocó algunos efectos negativos: eliminó las fuentes y mecanismos de financiación de la ley; afectó la coordinación intersectorial por niveles desconcentrados y descentralizados; anuló los mecanismos independientes de participación y veeduría ciudadana; e impidió la priorización de las zonas geográficas con mayores tasas de mortalidad materna (Consejo Ciudadano Sectorial de Salud, 2014). Para finales de 2014, el desmantelamiento de la ENIPLA siguió el patrón neoconservador y autoritario establecido también en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), con la criminalización de las mujeres de escasos recursos que abortan (en su gran mayoría jóvenes).

En el caso concreto de la ENIPLA, se acabó con un trabajo intersectorial en salud, educación e inclusión social que producía políticas públicas con resultados evidentes en cuanto al acceso a servicios de salud preventivos; a las actividades de promoción de la salud sexual y salud reproductiva desde una mirada integral; a la difusión de información oportuna, basada en evidencias y con una mirada de garantía de derechos; o en cuanto a temas de salud sexual y salud reproductiva que incluyeron el embarazo en adolescentes o el acceso a métodos anticonceptivos.

La ENIPLA se cerró con la absurda justificación de que no había generado impactos ni reducido el embarazo en adolescentes en los tres años de su implementación. Se subestimaron los estudios que señalan que, para tener incidencia real sobre una variable tan compleja como la del embarazo en adolescentes, una política necesita de continuidad en el tiempo y de institucionalización. El desmantelamiento de esa estrategia promovió la instauración del Plan Familia como puntal del disciplinamiento conservador, y fue asumido directamente por la Presidencia de la República mediante el Decreto Ejecutivo 491, del 26 de noviembre de 2014 (ALAMES, 2014).

De este modo se promovió una política basada en la abstinencia y la fidelidad. Las políticas sobre la sexualidad adolescente pasaron

a ser definidas desde el más abstruso confesionalismo, atentando contra los fundamentos del Estado laico promovido por la Revolución Liberal un siglo antes y restringiendo gravemente la garantía al derecho a la salud (ALAMES, 2014; Burneo *et al.*, 2015). No es casual que, con el fortalecimiento de las políticas conservadoras ocurrido durante el gobierno de Correa, los grupos, las movilizaciones y las campañas provida sean hoy tan frecuentes como masivos (por ejemplo, la campaña *Con mis hijos no te metas*). La ética y el moralismo fomentados desde la Presidencia de la República con la presencia de Mónica Hernández, directora del Plan Familia, quedó en entredicho cuando las investigaciones sobre la corrupción durante el gobierno de Correa involucraron a su esposo, William Phillips, propietario del Grupo Azul, en el caso Arroz Verde, un esquema de sobornos relacionados con los delitos de cohecho, asociación ilícita y tráfico de influencias (Ecuavisa, 2019). Williams está hoy sentenciado a ocho años de prisión junto con otros empresarios y funcionarios públicos, entre los que está incluido el expresidente Correa.

En síntesis, no solo se evitaba que los y las adolescentes tengan una educación sexual adecuada, acceso a métodos anticonceptivos y autonomía sobre sus cuerpos, sino que se criminalizaban los abortos. Para 2019, la ONG Surkuna reportó que de 2013 a 2019 unas 435 mujeres fueron criminalizadas por aborto en el país. La mayoría de los casos reportados por la Fiscalía General del Estado ocurrieron en 2015 (106) y 2017 (122). Para 2018 se reportaron 57 casos, y hasta septiembre de 2019 se reportaron ocho casos.

Durante la gestión del segundo gobierno de Alianza País (Lenín Moreno) se recortó en un 80% el presupuesto del año 2020 para la ejecución de la Ley de No Violencia de Género. Este recorte representa aproximadamente 5,7 millones de dólares destinados a planes de salud y educación sexual y reproductiva para adolescentes. Esta decisión se la tomó a pesar de que el promedio anual de partos de niñas menores de 14 años es de más de 2000 (*El Comercio*, 2019). Por su parte, el presupuesto para la implementación de la política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes quedó

eliminado, mientras que el presupuesto para la implementación de la Ley de Prevención de la Violencia contra Mujeres y Niñas sufrió una reducción del 84%.

Con las modificaciones sucesivas aplicadas durante los gobiernos de Alianza PAIS hacia posturas más conservadoras es lógico que seamos el país con el mayor índice de embarazos en niñas y adolescentes de la región, que tengamos una víctima de feminicidio cada tres días (Surkuna, 2019) y que la inversión masiva en infraestructura y servicios de salud no haya modificado un ápice las cifras de mortalidad materna.

## **Las paradojas en la salud**

En el gobierno de Correa existió una elevada concentración de la inversión pública en servicios médicos e infraestructura, mientras que la atención primaria de salud fue relegada a un segundo plano. En efecto, la necesidad de modernizar al sector salud desde una visión capitalista implicó un alineamiento con las lógicas del complejo médico-industrial internacional. Se priorizó un modelo basado en la atención curativa: no se tomaron en cuenta a los promotores de salud ni a las parteras en el sistema de salud, se desmanteló la unidad de vigilancia epidemiológica, se impulsaron estrategias (programa Mi hospital, Mi Farmacia, Mi Emergencia) que pasaron del cuidado y la promoción/prevención de la salud a concentrarse en la enfermedad y la atención individual (Arteaga 2018: 138). Por ejemplo, aunque se destacaba como un logro de la gestión el incremento en el número de vacunas específicas (existía un mayor número de vacunas para administrarse en el esquema de vacunación de niños y niñas), lo que en realidad se logró fue una reducción en la cobertura en vacunación en ese período (Maldonado, *et al.*, 2017).

Algo similar ocurrió con la atención primaria de salud. Pese a que se aprobó el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar Comunitaria e Intercultural (MAIS-FCI), el pragmatismo político se impuso en perjuicio de la promoción, la prevención y el fortalecimiento



de los modelos alternativos. Según el estudio de Milagros Aguirre, la expansión de los servicios estatales de salud durante el gobierno de Correa implicó un retraimiento de los sistemas médicos de los pueblos indígenas amazónicos. Seducidos por la modernidad y por la presencia del Ministerio de Salud, las comunidades amazónicas fueron renunciando paulatinamente a sus saberes y prácticas médicas (Aguirre, 2016).

En Ecuador se logró la consolidación de lo que Relman, en 1980, describía como complejo médico-industrial, que se refiere al surgimiento de una gran industria que proporciona servicios de atención médica con fines de lucro. En el caso ecuatoriano, esta gigantesca factura la cancela el Estado y el bolsillo de las familias. Según Relman, este modelo de negocios incluye hospitales y hogares de ancianos, laboratorios de diagnóstico, servicios de atención domiciliaria y sala de emergencias, hemodiálisis y una amplia variedad de servicios que producen un masivo ingreso bruto para esta industria. El complejo médico-industrial podría ser más eficiente que su competencia sin fines de lucro, pero crea un uso excesivo y una fragmentación de los servicios, enfatiza exageradamente en el uso de tecnología y en el *cream skimming* (selección solo de pacientes sanos, menos enfermos o bajo otras características que se relacionan con la rentabilidad del proveedor), y puede ejercer una influencia indebida en la política nacional de salud. Ya en 1980, a propósito de la consolidación del mercado de la salud en Estados Unidos, Relman advertía sobre la necesidad de una mayor atención del público y de la profesión médica para garantizar que el complejo médico-industrial anteponga los intereses del público a los de sus accionistas (Relman, 1980).

En el análisis que hace Dávalos sobre la medicina prepagada en el Ecuador concluye que ese negocio está vinculado a grupos económicos que lo someten a una integración horizontal y vertical, a fin de ampliar su radio de intervención en la economía y monopolizar al sector. “Para consolidar sus posiciones de monopolio y sus procesos de renta de monopolio, los grupos económicos se convierten en sujetos políticos con capacidad de incidencia y manipulación sobre

los entramados institucionales de la sociedad” (Dávalos 2016: 136). La empresa tiene una visión mercantil y el grupo económico tiene una visión política; es decir, este se sobrepone a las contingencias de un gobierno para apalancar su poder con una mirada estratégica. Mientras la lógica de acumulación capitalista persista, el grupo económico tiene la capacidad de adaptarse y beneficiarse de las coyunturas. Esto explicaría por qué las empresas monopólicas de la salud incrementaron sus ingresos durante el gobierno de Correa, aprovechándose del incremento en la inversión pública. Dávalos sostiene que las decisiones que tomó el gobierno no afectan los procesos de acumulación de capital porque están orientadas a influenciar a los votantes en función de asegurar un mayor capital electoral (Dávalos, 2016: 139).

Uno de los elementos que permite visibilizar las transformaciones capitalistas de la práctica médica es el síndrome de agotamiento (*burnout syndrome*) en médicos y profesionales de la salud. Breilh reporta un sistema de demanda intensa que ha forzado una sobrecarga de trabajo en hospitales sobresaturados por la demanda. Este incremento significativo de consultas durante el primer período del gobierno de Alianza PAIS recayó sobre los profesionales de la salud. Según los datos presentados (Breilh *et al.*, 2011), el número de altas hospitalarias por doctor se incrementó de 40,4% en 2005 a 47,5% en 2012. En hospitales de Cuenca detectaron altos niveles de estrés y una correlación entre la sobrecarga física y mental de trabajo y el síndrome de agotamiento de doctores e internos.

La consolidación del complejo médico industrial (Relman, 1980; Iriart *et al.*, 2017) implica que, pese a la modernización y ampliación de la cobertura de servicios, desde 2006 “el impacto favorable de esta política se ve enmascarado por la proliferación de procesos malsanos (supeditados a las condiciones impuestas por el productivismo en ambientes deteriorados física o culturalmente), que se multiplican en los escenarios donde la gente vive, trabaja o se recrea y cuyo efecto va a contracorriente respecto a la curación que ofrecen los servicios” (Breilh, 2014: 4).

De hecho, a pesar del incremento en la inversión en el sector salud durante el anterior régimen, la mortalidad materna no se redujo. Según Noboa, este indicador, fundamental en las estrategias de atención primaria de salud, no ha disminuido significativamente en los últimos 24 años, y fue adaptado/adecuado/modificado para lograr justificar una agenda política. Es más, se presume que hubo presiones desde la Presidencia de la República para hacer ajustes no técnicos en las estimaciones sobre mortalidad materna. Uno de los mecanismos utilizados fue la opacidad oficial tanto respecto de la información como de los métodos de ajuste del indicador de mortalidad materna aplicados por las autoridades (Noboa, 2019).

De acuerdo con el mismo estudio, el descenso de la mortalidad materna en el Ecuador es un fenómeno que se dio en las últimas tres décadas, “aunque probablemente esa reducción ocurrió en mujeres de mejor condición social y económica” (Noboa, 2019: 66). En ese sentido, las inequidades sociales y geográficas se mantienen hasta ahora, pese al enorme gasto en servicios de salud realizado durante el gobierno de Correa. Esta evidencia confirma que en ningún momento se buscó alterar el modelo de salud regulado por políticas fundamentalmente curativas. En el caso de la atención del parto, por ejemplo, primó la arraigada desconexión entre el sistema formal de salud y las parteras, que siguen atendiendo una gran proporción de embarazos y partos en sus comunidades. El gasto priorizó la construcción y equipamiento de grandes hospitales que, en la práctica, resultan insuficientes para resolver los problemas del embarazo y del parto en comunidades rurales o en barrios populares.

Otro de los factores que incidió negativamente en los indicadores sobre mortalidad materna fue la política regresiva en temas de sexualidad adolescente. La Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar (ENIPLA) fue remplazada por el Plan Familia, una versión reaccionaria y confesional del manejo de la sexualidad adolescente que priorizaba la abstinencia y el retraso en las relaciones sexuales como método anticonceptivo. Los impactos de esta estrategia fueron devastadores: el Ecuador

ocupa el segundo lugar en América Latina de casos de embarazo adolescente.

Apenas se posesionó, el presidente Moreno derogó el decreto que creó el Plan Familia, enviando un mensaje favorable a las agendas de los movimientos feministas y de mujeres. En efecto, se trató de un avance que enmendaba una de las tantas regresiones en derechos sexuales y reproductivos en que incurrió su predecesor. No obstante, el gobierno de Moreno nunca estuvo dispuesto a profundizar las reformas legales en favor de temas sensibles, como el aborto por violación. Cuando la Asamblea Nacional le remitió una reforma al respecto, prefirió descargar su responsabilidad trasladándole a la Corte Constitucional la decisión. Es más, en diciembre de 2019, y como consecuencia de la grave crisis económica y fiscal que golpeó severamente al país, decidió recortar del presupuesto general del Estado la partida destinada a la prevención del embarazo adolescente y la violencia contra las mujeres.

## **De la retórica del cambio a la consolidación de los negocios**

Varios estudios recientes demuestran que la inversión en salud durante el gobierno de Correa más bien propició la acumulación de capital en la industria de insumos, farmacéuticas y aseguradoras privadas (Iturralde, 2014; Iturralde, 2015; Dávalos, 2016), impulsó el desmantelamiento de la Seguridad Social con la transferencia de fondos públicos a clínicas privadas (Dávalos, 2016) y no logró que los hogares ecuatorianos gasten menos en salud: las familias continúan asumiendo los principales desembolsos en salud, con un 45% como gasto de bolsillo en 2014 y un 41.4% en 2016. Para 2020, este gasto alcanza el 39% (Wallace, 2020). Como porcentaje del PIB, Ecuador mantiene un gasto privado en salud superior al gasto público: 4,3% frente a 4,2% (en esta cifra se incluye al Ministerio de Salud y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). Durante los trece años de gobierno de Alianza PAIS no se ha logrado revertir esta relación.

Según Dávalos, las políticas de salud durante el gobierno de Correa respondieron fundamentalmente al ciclo de la política; es decir, respondieron a las necesidades electorales del régimen. Las decisiones se tomaron con criterios clientelares, con la finalidad de generar adhesiones de los distintos sectores sociales que sostuvieron el proyecto de Alianza PAIS. Pero la estrategia encubría otros propósitos: el enorme gasto en servicios transfirió ingentes cantidades de recursos estatales a los principales grupos económicos privados que intervienen en el ámbito de la salud. “Según cifras de la Superintendencia de compañías, los ingresos del sector ascendieron de 500 millones de dólares en 2008 a la significativa suma de 1.007 millones en 2012” (Iturralde, 2015: 17). Los principales beneficiarios del sector fueron las clínicas y hospitales privados, medicina pre-pagada, médicos y odontólogos, laboratorios, bancos de sangre y servicios auxiliares de salud.

No obstante, la tendencia a la privatización de la salud durante ese período también implicó una profundización de la concentración y control del mercado. Ocho prestadores privados concentraron más del 40% de los ingresos del sector de clínicas y hospitales. Entre 2011 y 2014 un grupo de 47 hospitales de élite cuadruplicaron sus ganancias, pasando de 10,5 a 40,0 millones de dólares en ese lapso (Iturralde, 2015: 18-20).

Algo similar ocurrió con los monopolios del comercio de medicamentos: entre 2006 y 2012 la empresa Econofarma (Sana Sana) incrementó sus ingresos en casi 20 veces: pasó de 15,7 millones de dólares a 292,2 millones, mientras que la empresa Farcomed los cuadruplicó: de 76,9 millones pasó a 273,9 millones (Iturralde, 2014: 32-33). Hay que señalar que ambas empresas pertenecen al grupo Fybeca.

Ahora bien, este proceso de acumulación vertiginosa de capital no hubiera sido posible sin la transferencia de recursos estatales desde el gobierno. En efecto, el gobierno de Correa, basado en la declaración constitucional de la gratuidad de la salud, priorizó cuatro rubros: construcción de infraestructura, dotación de equipamiento, ampliación del personal de salud y provisión de medicamentos e

insumos. Exceptuando el pago de salarios, los otros tres rubros requieren de una intervención casi absoluta del sector privado. Y los cuatro rubros, indefectiblemente, refrendan un modelo curativo.

Es en esta línea de apoyo al sector privado monopólico de la salud que se puede entender la suscripción del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, suscrito a fines de 2016 y aplicado a partir de enero de 2017. Los antecedentes de esta decisión pueden rastrearse en la visita que la entonces Secretaria de Estado *Hilary Clinton* hizo al presidente Correa, en junio de 2010. En efecto, al margen de las declaraciones oficiales, nunca quedó claro el propósito de esa visita, a no ser que se estuviera negociando un acercamiento entre ambos gobiernos en función de políticas comerciales. Cuatro años después el gobierno recibió la primera visita de monitoreo del Fondo Monetario Internacional, en lo que a todas luces era un derrotero para la reinserción del país en los circuitos financieros internacionales.

La lógica de los TLC es por demás conocida: basta que se suscriba el primero para que los demás vengan por añadidura. Por ello, el gobierno de Moreno no solo suscribió otro tratado con cuatro países europeos (EFTA por sus siglas en inglés) sino que hoy tiene el camino allanado para negociar tratados con China, Estados Unidos, Chile y la Alianza del Pacífico.

En el campo de la salud los TLC son altamente perjudiciales para los países periféricos, especialmente en lo que atañe a la propiedad intelectual. Las ventajas que se otorgan a las grandes corporaciones farmacéuticas en cuanto a patentes y protección de datos de prueba restringen el acceso a medicamentos para gran parte de la población, tanto por el control monopólico del mercado como por las limitaciones para el ingreso de medicamentos genéricos. “El caso de la provisión de medicamentos es paradigmático, por cuanto el control monopólico del mercado termina favoreciendo la fijación discrecional de precios. Pese a los ofrecimientos en sentido contrario al momento de entrar en vigor los TLC en Perú y Colombia, los precios de los medicamentos se han incrementado” (Maldonado, *et al.*, 2017). En el fondo, lo que está en juego es la ofensiva de las grandes potencias

para transnacionalizar la economía mundial, uno de los mecanismos más efectivos de las políticas neoliberales.

La consolidación de la revolución ciudadana en salud y de los negocios que fomentó dejan como saldo resultados poco alentadores:

Las coberturas en vacunación históricamente en más del 95% hasta el año 2006, promediaron el 80% en 2015, con 14% de cantones con coberturas menores al 50% (OPS/OMS, 2017). La desnutrición infantil no ha disminuido, manteniéndose en alrededor del 25% el retardo en talla (ENSANUT) y afectando a los más pobres del campo y la ciudad, especialmente a los pueblos indígenas, cuyas tasas superan el 40%. La mortalidad materna sigue siendo de las más altas en la región de las Américas, con enormes inequidades sociales; la cobertura adecuada de control prenatal es de apenas 24,6%. Enfermedades como la malaria, que disminuyeron significativamente en décadas anteriores, hoy están en franco repunte (Plataforma por la Salud y la Vida, 2017).

En el Ecuador de 2019 (segundo gobierno de Alianza PAIS) continuamos con el estancamiento o deterioro de los indicadores de salud pública básicos. Para sorpresa de muchos, en octubre de 2018 el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) difundió una información alarmante: Ecuador ocupa el penúltimo lugar en desnutrición infantil (23,9%) en la región (Redacción Médica, 2018), superando solo a Guatemala, pero por debajo de Honduras, Haití y Panamá. Después de haber contado durante una década con una de las mayores bonanzas económicas en la historia, que supuestamente se tradujo en una elevada inversión pública en el sector de la salud, estos indicadores son vergonzosos.

Más que diferenciar un antes y un después entre ambos gobiernos de Alianza PAIS, aquí proponemos el análisis de la continuidad en un modelo político que impactó en las políticas de salud pública y que provocó un debilitamiento de la resistencia social frente a los frustrados intentos de modernización capitalista. La buena nueva es que, luego de la convocatoria de CLACSO para la elaboración del

presente trabajo, en el que planteábamos que la movilización social estaba seriamente afectada por una década de persecución y criminalización de la protesta social, el paro nacional y el levantamiento indígena de octubre permitieron abrir una grieta por la que se puede recuperar la iniciativa social para resistir a las políticas neoliberales.

## **La plurinacionalidad como superación de la retórica populista**

Del 3 al 14 de octubre de 2019, el movimiento indígena ecuatoriano (CONAIE) rechazó en las calles del país la implementación de las políticas económicas promovidas por el FMI. La lucha del movimiento social ecuatoriano es un ejemplo de resistencia a la imposición de un modo de vida (Arteaga Cruz *et al.*, 2020) aplicado tanto por el gobierno proempresarial actual como por su predecesor populista. Esta resistencia puede ser visibilizada de mejor forma en el caso puntual de las parteras y promotores de salud indígenas.

La inversión importante en infraestructura y en el complejo médico industrial tiene un impacto fundamental en la modificación de modos de vida respecto del parir, del nacer. El parto, como ejemplo paradigmático, deja de ser un proceso fisiológico para convertirse en una patología a atenderse en el centro de salud.

A pesar de todos los reconocimientos contemplados en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales respecto de los derechos de pueblos y nacionalidades, hay serios retrocesos en el derecho a nacer y parir de acuerdo con sus costumbres y con el ejercicio de la partería. Igualmente, persisten las restricciones –cuando no la abierta criminalización– para la práctica de las parteras, para su persistencia y la de sus organizaciones. En concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sustentable que promueven la reducción de la mortalidad materna, se ha institucionalizado el parto convencional a nivel nacional y regional.

En estas condiciones, no se reconoce que la mortalidad materna también es un problema de los servicios de salud, de la atención



médica y de las deficiencias en la formación del personal de salud, según un reporte de la Agencia de Aseguramiento de Control de la Calidad, un 60% de las muertes maternas ocurren en clínicas y hospitales. Estas deficiencias son compatibles con estudios que demuestran que los resultados son mejores cuando no hay un servicio de salud a nivel comunitario que cuando existe un servicio o instalación que no funciona, o que la ausencia de un proveedor de atención médica es mejor que la presencia de un proveedor no competente; es probable que los servicios que no funcionan, o los proveedores no competentes, contribuyan a la muerte de las madres (Elmusharaf *et al.*, 2017).

Varios mecanismos y normativas oficiales convergen para asegurar que el parto tenga que atenderse en un hospital: otorgar bonos de 60 dólares a las madres que den a luz en una institución, regalar una pañalera con insumos para el bebé para que se atiendan ahí, obligar a que el Registro de Recién Nacidos se haga solo si se cuenta con el certificado prenatal que da un médico. Detrás de estas medidas existe la tendencia a provocar que las parteras y los pueblos indígenas no puedan mantener sus prácticas en salud y se transformen en dependientes de los servicios médicos oficiales. Si se institucionaliza el parto se eliminan los saberes ancestrales y se inculca miedo sobre los procesos fisiológicos normales del ser humano. Paulatinamente, las comunidades indígenas renuncian a sus costumbres. Este proceso puede derivar en un debilitamiento de su cultura y en una eventual renuncia al control de sus territorios. Es precisamente este último factor uno de los principales objetivos de la arremetida del capitalismo por desposesión: ocupar territorios para extraer recursos naturales.

En el proyecto político de la CONAIE, como lo analiza Simbaña (2019), se menciona que los pueblos indígenas “estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres, creencias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios” (Consejo de Gobierno de la CONAIE, 1994, citado por Simbaña, 2019). El tema territorial es un elemento fundamental para la propuesta de

la plurinacionalidad, y los Estados nacionales, sin importar sus tendencias ideológicas, han aplicado políticas colonizadoras sistemáticas en territorios indígenas. Debilitar su cultura ha sido una de las estrategias más efectivas para este propósito y, dentro de ellas, la integración al modelo curativo oficial ha ocupado un lugar predominante. La ampliación del sistema público de salud en comunidades amazónicas provocó el debilitamiento y la desaparición de los sistemas y prácticas indígenas de salud. Una vez que el Estado tuvo que replegarse por falta de recursos, la población indígena quedó en el vacío.

Es en este contexto donde tiene cabida el cuestionamiento que hace el movimiento indígena a la naturaleza del Estado nacional (CONAIE, 1989: 268-269). Con la propuesta de plurinacionalidad se pone en debate, al mismo tiempo, la crítica situación agraria e indígena campesina, el Estado y el conjunto de la llamada cultura nacional. En el campo de la salud, las estrategias para unificar las prácticas y saberes ancestrales bajo un Sistema Único Nacional de Salud deben también entrar en este debate, porque constituyen uno de los principales pilares de la resistencia indígena frente a la expansión capitalista.

En ese sentido, la propuesta de un Estado plurinacional no tiene la intención de romper la unidad nacional, sino de impulsar un proceso democrático profundo que, en lugar de dividir el territorio nacional, pueda unificarlo bajo otros términos (Cartuche Vacacela, 2019). De hecho, lejos de fragmentar al Estado, la propuesta de plurinacionalidad reconoce que la sociedad ya está dividida entre propietarios y desposeídos, entre élites blanco-mestizas minoritarias y mayorías mestiza, indígena, afrodescendiente, y busca posibilitar que la gente se exprese y decida sobre su realidad más allá de la limitada democracia institucional y del voto desde praxis concretas como gobiernos comunitarios, parlamentos populares y asambleas barriales. La declaratoria de Territorios de Excepción durante el paro de octubre, así como la disputa de sentidos y discursos con el gobierno nacional, fueron claros ejemplos de nuevas construcciones en el

marco de la plurinacionalidad que, siguiendo a Cartuche Vacacela (2019) “buscan abrir espacios de decisión real de la sociedad sobre los caminos a seguir o construir, frente al monopolio de las decisiones de las élites que han buscado imponer la política neoliberal del FMI en el país”.

Si la democracia desde la plurinacionalidad parte de las capacidades reales de la propia gente en sus comunidades, barrios, asambleas y organizaciones, con mayor cercanía social y posibilidad de controlar a los mandatarios –de mandar obedeciendo, como propone el ideario zapatista–, esa lógica hará posible la construcción de un sistema de salud plural y diverso, que prevenga la absorción y folklorización de las prácticas y saberes ancestrales en servicios de salud que responden a un modelo único a nivel nacional.

La plurinacionalidad busca cerrar las brechas democráticas históricamente constituidas por el Estado-nación de raíz y estructura colonial (Cartuche Vacacela, 2019). En ese marco, la salud estaría ligada a la autonomía de las organizaciones y comunidades, a sus capacidades para generar una alimentación adecuada, asegurar la soberanía alimentaria, conservar su cultura, su idioma y sus prácticas ancestrales. Pero, sobre todo, a la posibilidad real de cuidar sus territorios y sus fuentes de agua, a parir y nacer en dignidad, sin miedo.

## **Bibliografía**

Acosta, A. 2011 “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición” en Lang M. y Mokrani D., *Más allá del desarrollo* (Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala).

Aguirre, M. 2016 *Límites de la salud intercultural. Estudio de caso en la provincia de Orellana* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

ALAMES (Asociación Latinoamericana de Medicina Social) 2014 “Carta abierta de ALAMES sobre ENIPLA” <<https://saludyambiente.uasb.edu.ec/contenido?carta-abierta-de-alames-sobre-enipla>>

Arteaga Cruz, E. 2018 “Un complejo médico industrial sano: El legado de la «revolución ciudadana en salud»”, en Varios Autores, *El gran fraude* (Quito: Montecristi Vive).

Arteaga Cruz, E., Mukhopadhyay B., Shannon S., Nidhi A. y Jailer T. 2020 “Connecting the right to health and anti-extractivism globally” en *Saude em Debate* (Río de Janeiro: CEBES/PHM/ALAMES), Vol. 44, N° especial 1, enero.

Arteaga E. y Cuvi J. 2018 “Nuevas formas de explotación capitalista y su impacto en la salud: el mito del desarrollo y la construcción de otros modos de vida”, Ponencia presentada en el XV Congreso de Medicina Social y Salud Colectiva ALAMES, La Paz, noviembre.

Breilh, J. 2014 “La Salud en el Neoproductivismo con Gobernanza” en *Conferencia Anual Ecuador 2014* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).

Breilh, J. 2018 “Ecuador: myths of «progressive» extractivism and technocracy (The flaws of redistributive health governance), en prensa.

Burneo, C., Córdova Páez, A., Gutiérrez, M. J. y Ordóñez, A. 2015 *Sexualidad y embarazo adolescente en el Ecuador: de la ENIPLA al Plan Familia 2015* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

Cajas Gijarro, J. 2018 *Los capos del comercio. Concentración, poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

Cartuche Vacacela, I. 2019 *Contra el Neoliberalismo: Plurinacionalidad y Democracia verdadera* en <<https://www.chakananews.com/contra-el-neoliberalismo-plurinacionalidad-y-democracia-verdadera/>>

CONAIE 1989 *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo* (Quito: Tincu-Abya-Yala).

Consejo Ciudadano Sectorial de Salud. 2014 “Carta pública a la ministra de salud” en <<https://lalineadefuego.info/2014/07/09/carta-publica-a-la-ministra-de-salud-publica-del-ecuador-magister-carina-vance/>>

Consejo de Gobierno de la CONAIE 1994 *Proyecto Político de la CONAIE* (Quito: Tincu-CONAIE).

Cuvi, J., Arteaga E., Cueva J. y Maldonado X. 2019 “El levantamiento indígena de octubre: el agotamiento de un modelo de control social” en *Rebelión* 21 de octubre. En <<https://www.rebellion.org/noticia.php?id=261637&titular=el-levantamiento-ind%EDgena-de-octubre-el-agotamiento-de-un-modelo-de-control-social->>

Cuvi, J. 2019 “Las niñas desechables de Moreno” en *Lalineadefuego*, 4 de diciembre.

*El Comercio* 2019 (Quito) 8 de diciembre.

Elmusharaf, K., Byrne, E., AbuAglá, A. *et al.* 2017 “Patterns and determinants of pathways to reach comprehensive emergency obstetric and neonatal care (CEmONC) in South Sudan: qualitative diagrammatic pathway analysis” *BMC Pregnancy Childbirth*.

Dávalos, P. 2016 *Salud Inc. Monopolio, ganancia y asimetrías de la información en el aseguramiento privado en el Ecuador* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador/Plataforma por el Derecho a la Salud).

*Democracy Now* 2019 (New York), 11 de diciembre.

Granizo Riquetti, M. P. 2019. *El campo minado de la salud. Megaminería a cielo abierto en la Amazonía sur del Ecuador y sus impactos sobre la salud* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

Gudynas, E. 2014 “10 Tesis sobre el «divorcio» entre izquierda y progresismo en América Latina” en *Lalineadefuego* 11 de febrero. En <https://lalineadefuego.info/2014/02/11/10-tesis-sobre-el-divorcio-entre-izquierda-y-progresismo-en-america-latina-por-eduardo-gudynas/>

Hurtig, A. y San Sebastián M. 2002 “Geographical Differences in Cancer Incidence in the Amazon Basin of Ecuador in Relation to Residence near Oil Fields” en *International Journal of Epidemiology*.

Instituto de Salud Pública (ISP) 2012. *Concentración y centralización de capital en el sector salud* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador/IPS).

Iriart, C. y Merhy, E. 2017 “Disputas inter-capitalistas, biomedicalización y modelo médico hegemónico” en *Interface-Comunicação, Saúde, Educação* N° 0.

Iturralde, P. J. 2014 *El negocio invisible de la salud. Análisis de la acumulación de capital en el sistema de salud del Ecuador* (Quito: CDES/DONUM/FOS).

Iturralde, P. J. 2015 *Privatización de la salud en Ecuador. Estudio de la interacción pública con clínicas y hospitales privados* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

Iturralde, P. J 2017 *La nueva epidemia. Impactos del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el sector de la Salud del Ecuador* (Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud).

King, K. 2014 *Perspectiva Económica del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, marzo. En <<http://www.katiuskaking.com/2014/03/30/perspectiva-economica-del-plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017/>> acceso 25 de julio de 2016.

King, K. 2019 “Ecuador: nueva ley económica urgente incluye derechos a evasores”. En <<http://www.katiuskaking.com/2019/12/08/ecuador-nueva-ley-economica-urgente-incluye-derechos-a-evasores/>>

*Lalineadefuego* 2017 “La selva de los elefantes blancos: megaproyectos y extractivismo en la Amazonía de Ecuador. Entrevista a Japhy Wilson y Manuel Bayón”, 5 de mayo. En <<https://lalineadefuego.info/2017/07/05/la-selva-de-elefantes-blancos-megaproyectos-y-extractivismo-en-la-amazonia-de-ecuador-i-parte/>>

*La Hora* 2010 (Quito) 18 de enero.

Larrea, C. y Camacho Zambrano, G. 2013 *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador* (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

Maldonado X., Arteaga E. y Cuvi J. 2017 “Políticas neoliberales de salud en el Gobierno de Correa” en *Lalineadefuego* 23 de mayo. En <<https://lalineadefuego.info/2017/05/23/politicas-neoliberales-de-salud-en-el-gobierno-de-correa-por-xavier-maldonado-erika-arteaga-y-juan-cuvi/>>

Ministerio de Salud Pública 2013. En <[http://www.salud.gob.ec/inversion-en-salud-en-la-amazonia-supera-los-470-millones-de-dolares/http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Produccion\\_Estadistica\\_2015-2016.pdf](http://www.salud.gob.ec/inversion-en-salud-en-la-amazonia-supera-los-470-millones-de-dolares/http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Produccion_Estadistica_2015-2016.pdf)>

Ministerio de Salud Pública del Ecuador 2016 *Producción Estadística MSP 2006-2015*. En <[http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Produccion\\_Estadistica\\_2015-2016.pdf](http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Produccion_Estadistica_2015-2016.pdf)>

OPS/OMS 2017 *Salud en las Américas* <<http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?p=4272>>

Passos Nogueira, R. 2013 “Determinantes versus determinación de la salud: raíces históricas y teóricas de un debate siempre pertinente” en Morales, C. y Eslava J. *Tras las huellas de la determinación. Memorias del Seminario Inter-Universitario de Determinación Social de la Salud* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

Plataforma por la Salud y la Vida 2015 *Memorias del V Congreso por la Salud y la Vida “Matilde Hidalgo”* (Quito: Plataforma por la Salud y la Vida/ Plataforma por el Derecho a la Salud).

Plataforma por la Salud y la Vida 2017 *Memorias del VI Congreso por la Salud y la Vida “Plutarco Naranjo Vargas”* (Quito: Plataforma por la Salud y la Vida) versión digital.

*Redacción Médica* 2018 (Quito), 15 de octubre.

Relman, A. S., 1980 “The New Medical-Industrial Complex” en *New England Journal of Medicine*, Vol. 303, N° 17.

Ruiz, M. e Iturralde, P., 2013 “La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador” *CDES* (Quito).

Simbaña, F. 2019 “La Plurinacionalidad en sus primeros debates”. En <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-453.html>>

Surkuna 2019 “Entre enero 2013 y enero 2019 435 mujeres fueron criminalizadas por aborto en Ecuador”. En <<https://lalineadefuego.info/2019/09/17/despenalizacion-del-aborto-por-violacion-se-podria-definir-hoy/>>

Villavicencio, A. 2016 “Ecuador: El cambio de matriz productiva o la mayor estafa política de la historia” en *Sinpermiso*, septiembre. En <<http://www.sinpermiso.info/textos/ecuador-el-cambio-de-la-matriz-productiva-o-la-mayor-estafa-politica-de-la-historia>> acceso 7 de octubre de 2016.

Wallace, A. 2020 “Coronavirus: qué capacidad tienen realmente los países de América Latina para hacer frente a la epidemia de covid-19” en *BBC Mundo*, 23 de marzo.



# Contrasentidos en las políticas contra la violencia de género y a los derechos sexuales y reproductivos en Ecuador

## Una mirada situada

*Paz Guardéras Albuja y Cinthia Carofilis Cedeño*

### **Introducción**

El diseño e implementación de las políticas de género en el Ecuador, ha sido un proceso de larga data en un escenario de tensiones y disputas. En este texto pretendemos dar cuenta de sus configuraciones durante el gobierno de la Revolución Ciudadana -correísmo- y la posterior ruptura ideológica y política con ese período-*morenismo*-. A ojos de muchos esta ruptura ha significado el fin del proyecto progresista ecuatoriano, una vez que ha dejado de lado algunos principios e iniciativas que parecían ser el norte del socialismo del siglo XXI latinoamericano. Nos referimos a la recuperación del gasto social, la superación del neoliberalismo, el neo desarrollismo estatal, la inserción soberana en el escenario internacional y la innovación democrática, entre otros elementos apuntados por Franklin Ramírez (2006).

Para dar cuenta de ese proceso es necesario volver la mirada más atrás, una vez que los debates en torno a las políticas de género

adquirieron protagonismo en la arena pública durante la década del ochenta y se institucionalizaron en la década del noventa. En los años ochenta los movimientos de mujeres y feministas en el Ecuador fueron tomando fuerza y posicionando su demanda en ese contexto. Durante los noventa las conferencias y convenciones internacionales evidenciaron a nivel internacional algunas de las agendas de los movimientos de mujeres y feminista y el Estado hizo eco de algunas demandas. Según Silvia Vega (2017) en ese período se dieron tres énfasis en las políticas de género: la discriminación y la desigualdad de oportunidades, la institucionalidad y transversalización del enfoque de género y las políticas en la esfera de la vida privada. Son hitos de esa etapa la ley de cuotas, la ley de maternidad gratuita (que implicó entre otras cosas el acceso a métodos anticonceptivos) y la ley contra la violencia hacia la mujer y la familia. Asimismo se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y en la Constitución de 1998 se incorporó el enfoque de género en las políticas públicas y el principio de no discriminación por orientación sexual. De acuerdo con algunas autoras durante los años noventa hubo logros legales en “clave liberal” (León, 2012), sin embargo, no se dieron profundas transformaciones en las relaciones de poder patriarcal (Vega, 2014; Guarderas, 2016).

En este proceso, la Revolución Ciudadana y su discurso de cambio radical y progresista implicó para los movimientos feministas y de mujeres, la posibilidad de apuntar los esfuerzos hacia la transformación anhelada. No obstante, el proceso vivido durante esa etapa contó con importantes avances, pero también con retrocesos en torno a las políticas de género. Esto ha sido analizado por varios autores y autoras (Lind, 2013; Wilkinson, 2018; Jassir, 2019), sin embargo, la literatura no deja entrever los matices y se posiciona desde la polarización frente a la Revolución Ciudadana.

A partir de lo expuesto, pretendemos mapear las lecturas sobre las políticas asociadas a la violencia de género y a los derechos sexuales y reproductivos promulgadas durante el *correísmo* y la primera etapa del *morenismo*. Asimismo analizaremos los avances y retrocesos de

esas políticas desde la Revolución Ciudadana hasta la actualidad. Y finalmente identificaremos las tendencias y derivas en las políticas.

Para atender los objetivos planteados es necesario partir de algunas aclaraciones teóricas y metodológicas. En primer lugar consideramos que los problemas sociales no son externos a los sujetos ni pertenecientes a una realidad independiente, sino se trata de producciones sociales y culturales que se desarrollan de modo situado (Montenegro, 2001). Siguiendo a Bacchi (citado por Chao, 2019: 124) “los gobiernos tienen un rol totalmente activo en la «creación» o «producción» de los problemas de las políticas, a partir de cómo los conciben, o sea, importa la problematización que se haga de ellos”. Para la autora es clave comprender ¿cómo se construyen los problemas y sus soluciones en las políticas? ¿qué se silencia y qué se enfatiza al formularlas? ¿qué efectos subjetivos tienen estas políticas? (Bacchi, 2009, citado por Chao, 2019: 128).

Se sostiene las políticas públicas son dispositivos de gubernamentalidad (Foucault, 1982), cargadas de efectos en los cuerpos de las personas. La gubernamentalidad se dirige a la conducción de la conducta de los gobernados en calidad de población, a través de la intervención sobre el entorno de manera tal, que sean los sujetos bajo gobierno quienes autorregulen su comportamiento (Castro-Gómez, 2016). Respecto a las políticas de género, la gubernamentalidad neoliberal mantiene la racionalidad del mercado y se sostiene en la familia como instrumento para organizar ámbitos de la existencia individual (Marugán, 2009). Frente a la violencia de género, la lógica jurídica sirve para esencializar las identidades de la víctima y el victimario, es decir, se profundizan los estereotipos de género y se mantiene a la violencia en el ámbito de lo privado (Guarderas, 2016). La racionalidad gubernamental construye a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como víctimas de una intencionalidad individual y por lo tanto, en búsqueda de la punición (Brown, 1995). Esta lógica en el campo de las identidades sexuales, produce ámbitos de libertad a expensas de las condiciones de aceptabilidad que normalizan las subjetividades y conductas LGBTI (Milisenda, 2016).

En referencia a las explicaciones metodológicas partimos de la noción del conocimiento situado (Haraway, 1991/1995), es decir, comprendemos que el conocimiento se establece a partir de articulaciones semiótico-materiales que son temporales, precarias y situadas. Con esta inspiración hemos realizado una revisión bibliográfica de fuentes primarias, las políticas asociadas a la violencia de género y a los derechos sexuales y reproductivos, y en fuentes secundarias a partir de las investigaciones publicadas sobre esas políticas públicas promulgadas durante los gobiernos de Rafael Correa y de Lenín Moreno. Asimismo hemos acudido a nuestros diarios de campo elaborados a partir de observaciones participantes realizadas durante los gobiernos de ambos presidentes. Estos diarios de campo han sido insumos de investigaciones de larga data sobre la violencia de género, la corporeidad y los movimientos feministas. Hemos realizado un análisis de contenido de las políticas en torno al modo cómo se comprende el problema y sus efectos.

Enfatizamos nuestra mirada en dos campos de disputa: la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos. Hemos realizado esta elección porque además de tratarse de nuestros temas de investigación, han implicado una serie de condensaciones de sentidos por las disputas que han emergido en la arena pública. Asimismo hemos recogido lo que emerge de las políticas, pues no es nuestra pretensión en este texto presentar las voces de las feministas que han sido protagonistas de este proceso. Hemos optado por un abordaje cronológico pero reconocemos que esta elección implica una suerte de simplificación, una vez que los asuntos sociales en la arena pública operan de modos más complejos.

Cada acápite consta de una primera parte que pretende contextualizar el escenario a partir de los debates legales vigentes incluyendo las posiciones desde los movimientos de mujeres y feminismos, para luego analizar cada una de las políticas elegidas en relación a las tres preguntas planteadas en el apartado metodológico.

## **El proceso instituyente de la Revolución Ciudadana (2007-2012)**

La instauración de la Revolución Ciudadana en término de políticas de género vino de la mano de la perspectiva filosófica, política y económica del Buen Vivir. En palabras de Magdalena León (2008) fue la oportunidad de consolidar un nuevo modelo socio-económico donde la producción y la reproducción tomarían fuerza en la economía, y el cuidado de la vida adquirió centralidad (León, 2008). Se abrió de ese modo la pauta para revertir la explotación entre los seres humanos y a la naturaleza (León, 2008). Como indicó la autora esta perspectiva se acompañaba de postulados feministas de integración entre la producción y la reproducción como elementos indisolubles de la economía, de la generación de riqueza y de condiciones materiales e inmateriales de la vida. Justicia económica y sostenibilidad de la vida fueron significantes posicionados con fuerza (León, 2012) durante este proceso de refundación constitucional del Estado.

Durante el 2008 en el proceso constituyente sucedieron, desde nuestra perspectiva, tres desafíos para los movimientos de mujeres y feministas del país: el mantenimiento de aquello que se había logrado plasmar en la Constitución de 1998, la ampliación de algunos derechos conquistados y la incorporación de nuevos debates. Los derechos alusivos a las mujeres embarazadas, la participación política, una vida libre de violencia y a políticas públicas con enfoque de género, se lograron mantener (Villagómez, 2013). Se ampliaron nociones como la educación para la igualdad; la salud con enfoque de género y; el acceso a la producción (Villagómez, 2013). El giro importante y novedoso en la Constitución del 2008 fue la incorporación de las demandas asociadas a cambios profundos en referencia al trabajo, pues se consideró como tal a las actividades no remuneradas como el cuidado humano (León, 2008). Este cambio significó la incorporación de la corresponsabilidad materna y paterna y el derecho a la seguridad social para las amas de casa (Villagómez, 2013). Otros cambios sustanciales fueron la incorporación de las familias

diversas y el reconocimiento de la unión estable y monogámica de hecho, dando la pauta al registro de uniones de hecho entre personas del mismo sexo. Dichas inclusiones fueron producto de la alianza entre los movimientos de mujeres de izquierda, lesbianas y transgénero, aunque no todas sus demandas fueron incluidas (Varea, 2015). La presencia de grupos conservadores en el proceso constituyente significó que en muchos ámbitos la pugna se centró en mantener lo logrado en la Constitución del 1998. Estas pugnas aglutinaron a los grupos de oposición frente al proyecto político y a grupos religiosos quienes representaron a nivel mediático el debate sobre los derechos sexuales y reproductivos como una lucha contra una Constitución abortista (Maldonado, 2008).

Cabe señalar otros cambios generales en la Constitución que marcaron énfasis al abandonar nociones tales como vulnerabilidad o riesgo en aras de enfatizar a la desigualdad como el problema central del país. Esto implicó el cambio a la concepción de grupos de atención prioritaria en lugar de grupos vulnerables (Guevara Duque, 2014; Villagómez, 2013). Sin embargo, estos logros coexistieron con profundas contradicciones respecto a las diversidades sexuales y la autonomía del cuerpo. En la Asamblea Constituyente de Montecristi también se hicieron presentes los movimientos conservadores (Varea, 2015; Burneo, 2018) que lograron: incluir el respeto a la vida desde la concepción; que se señale que el matrimonio es entre hombre y mujer y; cerrar el paso para la adopción de parejas del mismo sexo.

Posteriormente en el Plan Nacional del Buen vivir 2009-2013 se plasmaron las propuestas de la Constitución. De ese modo se establecieron como objetivos prioritarios del Plan: la reducción de mortalidad materna; la reducción del embarazo adolescente; el incremento del período de lactancia materna y de licencia de maternidad; el aumento de cobertura del parto incremento de participación política; la reducción de índices de violencia de género; la equiparación del trabajo doméstico en hombres y mujeres y; aumentar servicios de desarrollo infantil (Vega, 2014). Durante el 2009 también se tipificó

el delito de odio en el Código Orgánico Integral Penal tras la incidencia de algunas organizaciones LGBTI (Quintana, 2014).

En el contexto descrito se promulgaron dos políticas que pretendemos analizar: la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar-ENIPLA (2011), y Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la niñez, la adolescencia y las mujeres-PEVG (2007).

El PNEV (2007) dio cuenta de importantes logros en torno a la violencia de género. Ese plan incluyó los siguientes ejes: la modificación de patrones socio-culturales, la construcción e implementación de un sistema de protección integral; la puesta en marcha de un sistema de registro único de los casos; el acceso a la justicia y; la institucionalización. Implicó un abordaje más amplio de la violencia de género, pues fue más allá del abordaje centrado solamente en la atención legal. Desde la perspectiva de la enunciación de la problemática se enfatiza en los cambios en los patrones socio-culturales como consta:

Una de las principales desigualdades sociales está presente en las relaciones de género, tanto desde el punto de vista social como de inserción socioeconómica. En lo social, el 95% de la violencia contra la mujer ocurre en casa. La violencia doméstica y de género está ligada a patrones culturales discriminatorios, a la falta de reconocimiento al trabajo doméstico como economía del cuidado y la limitada independencia económica de las mujeres que perpetúan su pobreza y exclusión (PNEVG, 2007).

Esta noción del problema colocó en el centro al trabajo no remunerado y comprendió de esta forma a la violencia de género como un mecanismo para perpetuar el orden patriarcal. Por ello el énfasis en el cambio de patrones socio culturales y los roles tradicionales de género. Hasta entonces las políticas de violencia (específicamente la Ley 103) habían enfatizado en la problematización de este fenómeno como un delito o contravención y su solución en la denuncia.

La mirada puesta sobre los elementos económicos, sociales y culturales se vio plasmada en la campaña masiva “Reacciona Ecuador el Machismo es violencia” que fue presentada en los principales medios de comunicación del país. Como señaló Mayra Estévez y Edgar Vega (2011) la campaña cuestionó “al machismo y la violencia machista, en medio de una estructura ideológica que históricamente ha sido masculinizante y discriminatoria”, dejó de ver a las mujeres solo como víctimas o culpables y apuntó al machismo como una práctica vergonzante. Del Plan se desprendió la ejecución de la Encuesta de las Relaciones Familiares que significó la primera información sobre la situación en relación con la violencia hacia las mujeres en las relaciones de pareja. Todos estos avances se impulsaron desde la Comisión de Consejo de Transición para la Igualdad de Género (ex CONAMU), liderado por una feminista reconocida del país.

La ENIPLA fue una estrategia que empezó a aplicarse a partir de marzo del 2011. En su elaboración participaron tanto la CONAMU como organizaciones de mujeres jóvenes como la Coordinadora Política Juvenil que venían trabajando en la defensa de los DDSSRR. La estrategia apunta otra vez al cambio en los patrones socioculturales y en fortalecer la capacidad de decisión sobre la vida reproductiva.

En el texto, se reconoce como problema para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, las inequidades históricas económicas y de género las cuales se profundizan por la falta de educación. Además se señala la brecha entre el número de hijos que las mujeres tienen y los que realmente desean, particularmente en la población adolescente. Con esta problematización, el enfoque sostiene el derecho a una sexualidad libre y placentera, mediada por el conocimiento sobre los derechos sexuales y plantea como solución el fortalecimiento de la capacidad de decidir sobre el propio cuerpo. Esta perspectiva plantea una concepción soberana del cuerpo, que incluye el reconocimiento de los propios deseos y de la armonización de los mismos con un proyecto de vida. Como planteamiento rompe la visión de la adolescencia desde la perspectiva del riesgo y



construye subjetividades con capacidad de ejercer sus libertades sexuales de forma responsable.

Como parte de la iniciativa, se desarrollaron y difundieron materiales informativos y metodológicos, se capacitaron a docentes y se consolidaron equipos de capacitación (Burneo, Córdova, Gutiérrez y Ordoñez, 2015). La estrategia también se vinculó con el acceso a la pastilla del día después sin necesidad de receta médica si bien desde 1998 se podía obtener la pastilla en las farmacias, la necesidad de contar con el documento médico se había convertido en una traba para tener al alcance métodos anticonceptivos desde los 12 años.

### **El retorno a los valores conservadores (2013-2017)**

Esta etapa se inició con un renovado Plan Nacional de Buen Vivir (Senplades, 2013-2017) donde se contempló la igualdad y equidad social en la diversidad. Se amplió la noción de violencia de género en todas sus formas. Se planteó la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales y los crímenes de odio a personas LGBTI por orientación sexual e identidad de género. Y se incluyeron políticas asociadas al femicidio.

En dicho plan, también se planteó la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales y los crímenes de odio a personas LGBTI por orientación sexual e identidad de género. En esta línea, bajo la coordinación de una médica feminista, entre 2013 y 2015 se investigaron y cerraron varios de los centros de deshomosexualización que operaban en la clandestinidad (Flores y Rivas, 2019), mediante un acuerdo ministerial que limita las condiciones para el funcionamiento de los establecimientos de salud que presten servicios de rehabilitación para personas drogodependientes.

Durante este período, se implementaron reuniones anuales del presidente con los colectivos LGBTI por medio del Acuerdo N° 21525, generado desde el 13 de Diciembre del 2013. Sin embargo, dichas reuniones no derivaron en una política pública y la participación que

se sostuvo en este espacio estuvo limitada a asociaciones y colectivos afines al proyecto político de la Revolución Ciudadana.

No obstante lo anterior, el punto de inflexión en esta fase se dio durante el debate del Código Orgánico Integral Penal (COIP). El COIP se delineó con un carácter punitivo (Coba, 2013). En el código se incrementaron los delitos contra la integridad personal, donde consta la violencia contra la mujer y la tortura por orientación sexual. También se incluyeron delitos contra la integridad sexual y reproductiva que agrupan al abuso sexual, la pornografía, el acoso sexual entre otros (COIP, 2014).

Dentro de los derechos contra la inviolabilidad de la vida se añade el femicidio con pena privativa de la libertad de veintidós a veinte y seis años. Esta inclusión se sintonizó con las discusiones a nivel regional sobre la responsabilidad del Estado en el asesinato de las mujeres en ciudad Juárez que convirtieron al Ecuador en uno de los últimos países de la región en tipificarla (Zambrano, 2018). En la misma sección, se incluye el aborto consentido, penalizando tanto a la persona que haga abortar a una mujer como a la mujer que cause o permita su propio aborto con privación de la libertad de seis meses a dos años (COIP, 2014). Las militancias en favor de los derechos de las mujeres exigían el aborto por violación. Una asambleísta del partido político oficial, Alianza PAIS, llevó la discusión al pleno sobre la despenalización del aborto. Sin embargo, Rafael Correa solicitó que se retirara la moción y le sancionó inhabilitándola políticamente por algunos días. Frente a eso, la asambleísta retiró la moción y acogió la sanción (Coba, 2013). Con la mayoría de la Asamblea conformada por el partido oficial y bajo la directriz del partido se mantuvo la penalización del aborto.

La consideración del aborto como un delito sostuvo el principio de la maternidad forzada. El enfoque de vulnerabilidad acorde a neoliberalismo (Radcliffe, 2017) volvió a hacerse presente en los debates para las reformas del COIP en el 2013. Además de negarse el paso al debate en la Asamblea se inició un proceso de penalización efectiva del aborto. De acuerdo con Benavides y Reyes (2018) el

Frente Ecuatoriano de Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos documentó seis casos de criminalización de mujeres por aborto durante el periodo 2015-2016. Las mujeres fueron perseguidas con fundamento en el testimonio del personal de salud e interrogadas sin la presencia de un abogado, se les negó el derecho a la defensa y, en muchos casos, se auto incriminaron para negociar una pena más baja (Benavides y Reyes, 2018). Las voces feministas se elevaron contra estas situaciones, una vez que ciertos aspectos de la salud reproductiva de las mujeres dejaban de ser abordados como un problema de salud pública para ser tratados como actos criminales, de este modo la normativa implicó prácticas violatorias al derecho a la salud de las mujeres (Villagómez, 2013).

La aprobación del COIP también implicó la reforma de la Ley 103 Contra la Violencia contra la Mujer y la Familia, que preveía mecanismos de protección que fueron incorporados en la nueva legislación penal (Benavides y Reyes, 2018). Lo que derivó en que las medidas de protección no se obtengan de modo inmediato, es decir, hubo un retroceso en referencia a la celeridad. No obstante, se incrementaron sustancialmente las penas (Villagómez, 2013).

Otro retroceso inesperado se vinculó con las políticas de salud sexual y reproductiva. En noviembre del 2014 se dio el traspaso de la rectoría de ENIPLA a la Presidencia de la República y en febrero de 2015, el gobierno nacional anunció que sustituirá la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (ENIPLA) por el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (PNFF). Este Plan fue dirigido por una asesora directa del ex presidente de la República asociada al ala más conservadora del catolicismo del país. El Plan Familia se fundamentó en la afectividad dentro de la sexualidad y el papel protagónico de las familias como eje de la sociedad. Omitiendo de este modo que son los miembros de la familia quienes ejercen violencia de todo tipo y de modo particular violencia sexual, lo que conlleva en algunos casos a los embarazos adolescentes. Al centrar todos los procesos de prevención y atención en la familia pasaron a segundo plano otros canales de información, educación y protección

de los adolescentes (Burneo *et al.*, 2015). De este modo, el problema se enuncia dentro de una matriz familista que centra su accionar en la estabilidad de los vínculos familiares por sobre otras cuestiones. Esta concepción, no cuestiona las desigualdades de género y generacionales vividas dentro ese núcleo ni las violencias que allí se gestan. Este abordaje implicó el retorno a nociones cuestionadas por sus efectos e impactos, pues lejos de transformar a las sociedades para un mayor bienestar han sido mecanismos de perpetuación silenciosa de la violencia.

En este período el expresidente Rafael Correa instauró en el sentido común la calificación del término género como una “ideología impuesta por un grupo de feministas radicales” y se refirió públicamente a la “ideología de género”. El término fue acuñado por el Vaticano para frenar las propuestas feministas en relación con los derechos sexuales y reproductivos en la Conferencia de Beijing a mediados de los noventa (Vega, 2017). Esta representación vino de la mano de un entramado argumental en defensa de la familia heteropatriarcal, el rechazo a la diversidad (considerada perversión), la supremacía blanca (con la capacidad de tutelar a los considerados inferiores como las mujeres racializadas y pobres) y los ideales sobre el éxito y la prosperidad (Vega, 2019). Fue el presidente Correa quien dio la pauta para que cobrara fuerza a nivel social, lo que favoreció que la religión ocupara un papel crucial en la arena pública. .

No obstante durante este período hubo un avance en relación con las políticas dirigidas hacia las personas trans a partir de la campaña: “Mi género en mi cédula” liderada por organizaciones, colectivos trans y transfeministas. Su planteamiento consistió en la inclusión de la categoría de género en todas las cédulas de identidad en reemplazo por la categoría sexo. Con esta iniciativa, se buscaba “juridizar” el género, convertirlo en un dato civil e incluirlo en todas las cédulas de ciudadanía (Vásquez, 2014). La propuesta dejaba al sexo como un dato íntimo y al género como un dato público, otorgando el derecho a la identidad a las personas trans. Esta campaña dio paso a que en diciembre del 2015, se aprobara la Ley Orgánica de Gestión

de la Identidad y Datos Civiles. Sin embargo, en la enunciación del reglamento de la ley, la universalidad del género se pierde, puesto que se plantea la posibilidad del reemplazo de la categoría sexo por el género únicamente como resultado de la autodeterminación de las personas trans. Para este trámite se requiere la presencia de dos testigos que den cuenta de la identidad de la persona que solicita el cambio.

Esta decisión para el activismo transfeminista, significó que el género pasó de concebirse como una categoría inclusiva a ser una categoría segregacionista, exclusiva de las personas trans. Además consideran que es contraria a la autodeterminación porque impone la presencia de dos testigos y la revelación de una identidad que puede ser susceptible de discriminación (Fuentes, 2018).

En relación con lo anterior, esta fase se caracterizó por un retroceso en cuanto a las acciones emprendidas en clave de género, respecto a la prevención de la violencia y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Esto promovió el fortalecimiento de las acciones de las mujeres, feministas, LGBTI y disidencias sexuales, en lo que algunas autoras (Álvarez, 2018; Vega, 2019) denomina un “feminismo callejero” como respuesta al giro conservador del gobierno llamado progresista. Esta necesidad de protesta en las calles empezó justamente durante el período en que tres mujeres lideraban la Asamblea Nacional, sin modificar el modelo de autoridad patriarcal del gobierno (Mateos, 2017; Coba, 2013).

### **Logros históricos, desfases y luchas contra el género (2017-2019)**

El cambio de gobierno significó la ruptura ideológica y política de Lenin Moreno con el gobierno de la Revolución Ciudadana. Sus acciones inmediatas buscaron desmarcarse del gobierno anterior. La retórica de la igualdad para referirse a las cuestiones de género (Torres, 2019), la apertura al diálogo con los movimientos sociales, la anulación del Plan Familia y el acto simbólico de entrega de la propuesta

de ley de prevención y erradicación de la violencia de género a la Asamblea simbolizaron parte de este quiebre (Diario de campo, junio 2018). La marcación de esas diferencias con el gobierno anterior significó un guiño hacia los movimientos feministas y de mujeres.

Con el retorno del diálogo entre el gobierno, los movimientos feministas y de mujeres visibilizaron sus exigencias. Se abrió la posibilidad de volver a discutir sobre el aborto y a exigir la promulgación de la ley contra la violencia de género. No obstante, en octubre del 2016 también salieron a las calles los movimientos reaccionarios contra la “ideología de género”. La Marcha “Con mis hijos no te metas” cobró presencia en algunas ciudades del Ecuador. De este modo se evidenció el antagonismo histórico entre los grupos conservadores de la derecha cristiana y los movimientos de mujeres y feministas. El forcejeo político giró en torno a la ley de erradicación de la violencia de género. Los grupos conservadores exigían que se retirara la perspectiva de género en el currículo escolar propuesta en la ley, así como que se omitiera toda noción de género que allí se presentaba. La presión social propició el cambio en el nombre de la ley pues la palabra género fue sustituida por mujeres (Diario de campo, 24 de noviembre, 2018). Así en un contexto en el que todos los gobiernos sin excepción deben pronunciarse sobre los asuntos de género como primordiales para la política (Torres, 2019) se incorporaron las demandas de los movimientos conservadores a la medianoche del 25 de noviembre del 2017 (Diario de campo, 25 de noviembre del 2018).

En 2018 se promulgó la Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, si bien no se estipularon las exigencias planteadas algunas conquistas se lograron a partir de la incorporación de la noción de reparación (Guarderas, 2018). La ley establece:

La restitución del derecho, compensación económica o patrimonial, rehabilitación, satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas,

la prestación de servicios públicos, la atención de salud” (LOPEVM, 2018: 74).

Asimismo retoma las medidas de protección cuestión que con la derogación parcial de la ley 103 (con el COIP) habían quedado en el limbo. Además de considerar más medidas de protección señala la importancia de la reparación del daño al proyecto de vida (Guarderas *et al.*, 2019). Es decir, la solución a la violencia de género toma un nuevo matiz. Ya no solo es necesario prevenirla y sancionarla sino también promover procesos de reparación. Se apela a las secuelas en los procesos vitales. Cabe resaltar que otro avance en esta fase fue la aplicación de la Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres que dio cuenta de los índices de violencia de género en el país. Este asunto significó la continuidad necesaria para evaluar los avances de las políticas públicas. Sin embargo, el gobierno recortó el presupuesto para la aplicación de la ley para el 2020.

Por otra parte, los movimientos feministas que no habían dejado de trabajar por la despenalización social del aborto, inspirados en la Marea Verde de Argentina, regresaron a las calles, a poner el cuerpo por las niñas que son forzadas a la maternidad y por las mujeres que mueren en los abortos clandestinos. La demanda se potenció con la discusión pública acerca del abuso sexual infantil y los embarazos adolescentes como consecuencia de la violencia. La propuesta de despenalizar el aborto en caso de violación fue presentada por las organizaciones defensoras de los derechos sexuales a la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional en julio (Diario de campo, 27 de julio del 2019).

También en relación a los derechos de los menores, durante el 2018, dos casos se resolvieron a favor de la niñez. Por un lado, el caso Satya conocido por la Corte Constitucional, después de seis años de lucha de una familia homoparental, se resolvió la acción extraordinaria de protección y la sentencia contra el Estado por la vulneración de los derechos de identidad de una niña que podrá ser

reconocida como hija de dos madres. De este modo se reconoció la familia diversa como consta en la Constitución de la República. El segundo caso fue el de una niña transgénero que logró el reconocimiento de su identidad y el cambio de nombre en el documento de identidad (Rosero, 2018).

En el 2019, algunos acontecimientos vuelven a polarizar la esfera pública respecto a la sexualidad y la violencia. A inicios de año, la violencia de género se tornó una exigencia de las mayorías. Tras un femicidio público en Ibarra y una violación grupal en Quito la población mostró su indignación y llenó las calles de la capital. El presidente Moreno respondió afirmando que se endurecerán los controles policiales en la frontera norte. Brotes de xenofobia en la zona norte del país fueron el resultado de la política adoptada frente a estos casos. Se evidenció una postura oportunista que hizo uso, una vez más, de la retórica feminista -posicionar a la violencia de género como un problema de orden público- para sostener políticas contrarias a las exigencias del movimiento (Torres, 2019).

En junio se aprobó el matrimonio igualitario. Desde marzo del 2019 la Corte Constitucional estudiaba las acciones de protección de dos parejas (una desde el 2013 y otra desde el 2017). Con cuatro votos en contra y cinco a favor, la Corte acogió la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que indica que “el matrimonio es un derecho humano” y reconoce que el significado del matrimonio y la familia deben ajustarse a la evolución de dichos términos. En la sentencia, consta como problema la discriminación y la violencia basada en la orientación sexual, por tanto, como solución se apela al derecho a la identidad, al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la familia (Corte Constitucional del Ecuador, 2019). Sin embargo, la sentencia no abrió la posibilidad de la adopción de niños por parte de parejas homosexuales.

El debate público se suscitó después de la aprobación. Marchas en contra y a favor, eventos de debate en las universidades, comentarios enardecidos en redes sociales (Diario de campo, junio 2019). Las posiciones en contra enarbolaban el derecho a ser consultados



previamente acerca de la aprobación del matrimonio igualitario, apelando a la interpretación literal de la Constitución que indica que matrimonio es solo posible para parejas formadas por un hombre y una mujer. La misma institución matrimonial estaba siendo cuestionada. Por un lado, algunos movimientos feministas y LGTBI dieron declaraciones públicas sobre el avance de los derechos de esta población como una progresión imparable que en la práctica ya está instalada a nivel social por la existencia de diversos arreglos familiares y afectivos que conviven con la familia tradicional heteropatriarcal. Otros señalaban que el fallo les había devuelto la dignidad.

Las posiciones reaccionarias continuaron haciéndose escuchar. El segundo debate legislativo para reformar el Código Integral Penal significó nuevamente un encuentro de fuerzas entre los movimientos feministas y los grupos conservadores (Diario de campo, 9 de enero 2019). Las posiciones políticas en la asamblea se complejizaron, asambleístas de “derecha” defendieron a la niñez y se colocaron contrarias a su criminalización. Pero la sorpresa fue mayor el día de la votación cuando quienes mostraron ser partidarias de las exigencias feministas no estuvieron presentes para la votación o no votaron a favor de la despenalización del aborto en caso de violación. Fueron pocos los votos que faltaron. La propuesta de reforma pasó al Ejecutivo, el presidente vetó parcialmente la reforma alegando que es oscura y envió el proyecto a la Corte Constitucional. En un clima de polarización entre posturas a favor y en contra, los debates mostraron el poder de las posiciones conservadoras, su hegemonía, su retórica y ubicuidad. La posición de Moreno mostró su tibieza.

Como se evidencia, el gobierno de Lenín Moreno también ha estado cargado de contradicciones con continuidades y rupturas (Macaroff, 2019) en relación a los temas de género. Compartimos la idea de Torres (2019) para quien se ha dado una instrumentalización de la lucha feminista y la cooptación de las demandas y afirmamos que se trata de una cooptación simbólica pues en la práctica las políticas de género en el país se han enfrentado a un recorte presupuestario inédito. Particularmente nos referimos a la reducción del 84% del

presupuesto destinado para la aplicación de la ley de prevención y erradicación de la violencia a las mujeres y la desaparición de los recursos para la prevención de embarazos adolescentes (Heredia, 2019).

## **Conclusiones**

El análisis de los avances, retrocesos y tensiones en las políticas ecuatorianas vinculadas con la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos durante la última década permite complejizar las lecturas sobre lo que significó la “Revolución ciudadana” y los dos primeros años del actual gobierno de Alianza PAIS. Desde el 2007 hasta el 2015 se fortalecieron las políticas asociadas a la violencia de género. Fueron notorios los avances en relación con: la investigación a partir de dos importantes encuestas nacionales; el fortalecimiento de la atención; la prevención mediante una campaña y la política intersectorial. Estos adelantos le significaron al Ecuador un galardón por sus logros en relación con la igualdad de género Foro Global de Mujeres Parlamentarias (WIP).

Sin embargo, en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, se tendió hacia el estancamiento e incluso el retroceso. Si bien, la Constitución del 2008 reconoce plenamente los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el reconocimiento a las familias en su diversidad, estos logros se ven opacados por las políticas implementadas respecto a la educación sexual y la penalización del aborto, durante la segunda fase del correísmo.

Por su parte el gobierno de Lenín Moreno cedió aparentemente ante tres demandas de los movimientos de mujeres y feministas: la derogación del Plan Familia, la solicitud a la Asamblea para que se debata la ley de erradicación de la violencia de género y el debate para la despenalización del aborto por violación. Asimismo ha evidenciado cierto respeto y tolerancia hacia las poblaciones LGBTI lo

que se puede concebir como posturas homoproteccionistas. Desde nuestra perspectiva el uso antojadizo y en apariencia ambivalente de las demandas de género son parte de una estrategia política de diferenciación de la Revolución Ciudadana, al silenciar los antagonismos sociales. A la vez, esta ambivalencia le permite sostener posiciones conservadoras de priorización de la familia o de implementación de políticas xenófobas.

Lo antes expuesto parecería ser una paradoja. Por un lado existen avances en temas de género, sobre todo en el primer periodo del correísmo, cuando reconocidas feministas y activistas LGBTI ocuparon posiciones de toma de decisión. No obstante pronto se acentuaron las políticas de corte conservador arraigadas en creencias religiosas del ex presidente. Este proceso estuvo acompañado de ataques, por parte del discurso oficial hacia el feminismo, anclados en concepciones imprecisas sobre la “ideología de género”. Por su parte el presidente Moreno llenó de gestos simbólicos el inicio de su gobierno a favor de las políticas de género, sin embargo, en la práctica su posición es tibia e incluso contraria a la posibilidad de generar cambios profundos.

Nuestra hipótesis es que esta aparente paradoja se debe a un abordaje del género en clave liberal que no fue superada, pese a los intentos, durante el llamado progresismo. Este abordaje se teje en las ambivalencias que sostienen las formas de concebir la violencia y el género. Consecuente con dicha postura, la inclusión del género ha enfatizado el abordaje de la violencia como tema emblemático pero persiste el enfoque victimista y punitivista, que lejos de significar un cambio profundo en las prácticas sociales, han implicado el mantenimiento del orden patriarcal y los roles tradicionales de género (Guarderas, 2016). Como indica Silvia Vega (2017) el control de la sexualidad y la subjetividad son modos de dominación y explotación esenciales en el contexto actual. Sin cuestionar estas formas de sujeción instaladas en la subjetividad, no puede concebirse el progresismo. Tampoco si los avances se asientan en un esencialismo del sexo, negando los aportes que supuso la categoría de género teorizada

desde los feminismos. Complejizar esta categoría y su intersección con la clase social, la raza, la etnicidad, la edad, la identidad de género con los aportes de los feminismos “otros”, como los feminismos decoloniales (Zaragocín y Varea, 2017), los feminismos indígenas, los transfeminismos, los feminismos lésbicos, puede ser una salida para que las demandas de los movimientos de mujeres y feministas se vuelvan “inapropiables”<sup>1</sup>.

Es precisamente la categoría de género la que resulta amenazante para los reaccionarios y para los gobiernos. Es peligrosa cuando supone cuestionar los roles asignados en la división del trabajo, las relaciones de poder naturalizadas, la identidad ceñida al cuerpo sexuado, la tutela patriarcal sobre los cuerpos feminizados, la sexualidad como inseparable de la reproducción, su imbricación con la clase, la racialización, la orientación sexual. Causa temor porque los movimientos feministas ponen estos asuntos en la esfera pública, cuando los reaccionarios abogan por la privatización de la sexualidad y la reproducción a la par del retroceso de las políticas sociales y la desprotección social. Esto demuestra la perversa relación de estos grupos con las concepciones liberales del sujeto (Vega, 2017).

A partir de lo expuesto concluimos que aunque la denuncia a la violencia de género hoy forma parte del sentido común, su apropiación por parte de los últimos gobiernos apela al punitivismo y oblitera las profundas transformaciones sociales necesarias para su erradicación. Los abordajes sobre el género analizados fomentan las visiones que victimizan a las mujeres, protegen a las “buenas” mujeres y castigan a las insumisas que no se ajustan a los arreglos patriarcales. Esas concepciones se mantienen más allá del corte progresista o conservador de los gobiernos ecuatorianos de turno. De este modo los procesos llamados revolucionarios no son tales si no se acompañan

<sup>1</sup> Utilizamos el término *inapropiables* en el sentido dado por Eskalera Karacola 2005 Prólogo en bell hooks, Brah Avtar, Chela Sandoval, Gloria Anzaldúa. *Otras inapropiables: Feminismos desde las fronteras*. (Madrid: Traficantes de Sueños).

de profundas transformaciones de patrones patriarcales que coloquen a la sexualidad y a los cuerpos racializados y precarizados en el centro del debate.

## Bibliografía

Álvarez, S. 2018 “Afterword. Maneuvering the “U Turn” Comparative Lessons from the Pink Tide and Forward-Looking Strategies for feminist and queer activisms in the Americas”, en Friedman, E. *Seeking rights from the left. Gender, sexuality, and the Latin American Pink Tide* (Durham-London: Duke University Press).

Benavides Llerena, G. y Reyes Valenzuela, C. 2018 *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2014-2016* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino Derechos Humanos, PADH; AbyaYala).

Brown, W. 1995 *States of injury: Power and freedom in late modernity* (Princeton: Princeton University Press).

Burneo C., Cordova A., Gutiérrez M., y Ordóñez A, 2015 *Embarazo adolescente en el marco de la Estrategia Intersectorial de Planificación Familiar 2014 y el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia 2015* (Quito: Fundación Donum).

Burneo, C. 2018 “Ecuador: la fabricación de la ideología de género.p.59-91”, en González Velez, Castro, Burneo Salazar, Motta, Amat y León, *Develando la retórica del miedo: La Campaña con mis hijos no te metas en Ecuador, Colombia y Perú* (Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán).

Castro Gómez, S. 2015 *Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).

Chao, D. 2019 “El gobierno a través de las problematizaciones. Una lectura sobre Carol Bacchi”, en Bartlett, J. y Chao D. (comps.) *El gobierno como problema. Objetos y abordajes en calve de gubernamentalidad* (Buenos Aires: Teseopress).

Código Orgánico Integral Penal 2014 Registro Oficial Suplemento 180. 10 de febrero 2014.

Coba, L. 2013 ¡La revolución está en nuestros cuerpos ! Las luchas por la concepción de la vida durante la Revolución Ciudadana. En *Fundación Rosa Luxemburgo. Análisis y debate Ecuador*.

Corte Constitucional del Ecuador 8 de julio 2019 Sentencia 10-18-CN/19. Registro Oficial, N° 96.

Estévez, M., Vega, E., y Pérez, S. 2011 *Reacciona Ecuador, el machismo es violencia. Estudio de la Campaña*. Quito, Ecuador, pp. 93-166 (Quito: Manthra Editores).

Flores, C. y Rivas, N. 2019 *Centros de tratamiento de adicciones: el peligroso limbo entre la legalidad y la clandestinidad* (Quito: FES/ILDIS).

Foucault, M. 1982 “La gobernabilidad”. *Michel Foucault, Seguridad, territorio y población. Curso del College de France (1977-1978)* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).

Fuentes, N. 2018. Género Universal. *Estéreo Tipas* (Quito, FLACSO Radio).

Guarderas, P. 2016 “Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género como un problema social en Quito” en *Íconos-Revista de Ciencias Sociales* (Quito), N° 55.

Guarderas, P., Verdú, A., Carrión, C., y Gordillo, L. 2019 “La reparación en casos de violencia de género en Ecuador. Apuntes preliminares sobre los desafíos de los Centros de Atención” en *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, N° 14.

Guevara Duque, M. 2014 *What has the Sumak Kawsay-good living-done for women? the beginnings, tools and challenges of the Ecuadorian development approach from a feminist perspective* (Master in Gender, Development and Globalization), London School of Economics and Political Science.

Haraway, D. 1995 (1991) *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza* (Valencia: Cátedra).

Heredia, V. 2019 “Médicos y mujeres rechazan la reducción del presupuesto en prevención de embarazo adolescente y violencia de género” en *El Comercio*. Quito. 3 de diciembre.

Jaramillo J. 2019 “El papel de las de Mujeres en la Revolución Ciudadana. Análisis del gobierno de Rafael Correa desde el enfoque de género como elemento de análisis de democratización”. *Analecta política*, Vol. 9, N° 6.

León, M. 2008 “Después del desarrollo: el buen vivir y las perspectivas feministas para otro modelo en América Latina” en *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo* N° 35.

León, M. 2012 “Redefiniciones económicas hacia el buen vivir: un acercamiento feminista” en *Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo*, N° 4.

Lind, A. y Keating, C. 2013 “Navigating The Left Turn” en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 15, N° 4.

Macaroff, A. 2019 “Oligarquías renovadas. Los grupos de poder en el Ecuador y su accionar político ante los gobiernos progresistas, en el marco del capitalismo transnacional” en Gabbert y Lang (eds.) *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad* (Quito: Abya Yala).

Marugán, B. 2009 “Pasando a la acción: feminismos, violencia, institucionalización” en Miranda López, M. ; Martín-Palomo, M. ; Marugán Pintos, B. (eds.). *Amor, razón, violencia* (Madrid: Los libros de la catarata).

Mateos, C. 2018 *Análisis crítico del discurso político de violencia de género en España (2011-2016) y Ecuador (2006-2016)* Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Milisenda, N. 2016 “Una retrospectiva crítica de los derechos sexuales como derechos humanos en Naciones Unidas” en *Studie Politicae*, N° 38.

Montenegro, M. 2001 “Conocimientos, agentes y articulaciones. Una mirada situada a la intervención social” en *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 1.

Noboa, H. 2019 “Mortalidad materna en el Ecuador: una mirada crítica” (Quito: Fundación Donum).

Quintana Zurita, Y. 2015 *Logros de la Revolución Ciudadana en Clave de Género* (Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Género).

Radcliffe, S. 2017 “Género y Buen Vivir: Desigualdades Interseccionales y la Descolonización de las Jerarquías Persistentes” en S. Varela y S. Zaragocín (eds.), *Feminismo y Buen Vivir. Utopías decoloniales* (Cuenca: PYD-LOS Ediciones).

Ramírez Gallegos, F. 2006 “Mucho más que dos izquierdas”. *Nueva Sociedad*, N° 205.

Rosero, M. 2018 “Amada, niña trans ecuatoriana ya tiene un documento de identidad acuerde a su género” *El Comercio*. 27 de noviembre.

Senplades 2013. *Plan Nacional del buen vivir 2013-2017*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Torres, A. 2019 *De la marea rosa a la marea conservadora y autoritaria en América Latina : desafíos feministas* (Quito: FES-ILDIS).

Varea, S. 2015 *Actores del aborto: Estado, iglesia católica y movimiento feminista* (Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos), FLACSO-Ecuador, Quito.

Varea, S. y Zaragocín, S. 2017 “ Introducción” en *Feminismo y Buen vivir: Utopías Decoloniales* (Cuenca: PYDLOS Ediciones).

Vásquez, E.h 2016 “Mi género en mi cédula: un concepto nuevo por una puerta vieja” en Viteri y Lavinás Picq (eds.) *Queering Paradigms V. Queering Narratives of Modernity* (Berna:Peter Lang).

Vega, C. 2019 “La “ideología de género” y sus destrezas. El reaccionarismo religioso frente a los feminismos en movimiento” en Gabbert y Lang (eds.) *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad* (Quito: Abya Yala).

Vega Ugalde, S. 2014 “El orden de género en el sumak kawsay y el suma gamaña. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 48



Vega Ugalde, S. 2017 *La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales* (Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos), FLACSO-Ecuador, Quito.

Vega Ugalde, S. 2017b. “La Sostenibilidad de la vida como eje para Otro Mundo Posible” en S. Varea & S. Zaragocín (eds.), *Feminismo y Buen Vivir. Utopías decoloniales* (Cuenca: PYDLOS Ediciones).

Villagómez Weir, G. 2013 “La Revolución Ciudadana y las demandas de género” en J. Cuvi, D. Machado, A. Oviedo, & N. Sierra (eds.), *El correísmo al desnudo* (Quito: Arcoiris).

Wilkinson, A. 2018 “Ecuador’s Citizen Revolution 2007-17: A Lost Decade for Women’s Rights and Gender Equality” en Friedman, E. *Seeking rights from the left. Gender, sexuality, and the Latin American Pink Tide* (Durham: Duke University Press).

Zambrano, G. 2016 “Ni Una Mujer Menos”. *Discursos Sobre Femicidio En El Ecuador* (Maestría en Estudios de Género), FLACSO-Ecuador, Quito.



# Las paradojas del progresismo ecuatoriano

Una mirada crítica a su legado en lo social, económico y ecológico

*Denisse Rodríguez*

## **Introducción**

Este capítulo aborda el caso ecuatoriano, enfocándose en el legado social, económico y ecológico de la década del llamado gobierno revolucionario y progresista de Rafael Correa (2007-2017). Los cambios económicos y sociales que popularizaron a la “marea rosa” (*pink tide*) Latinoamericana se sustentaron mayormente en el boom en las exportaciones de productos primarios, dada la creciente demanda de las economías emergentes y en especial, el ascenso geopolítico de China (Acosta, 2013; Gold y Zagato, 2020; Veltmeyer, 2012). A pesar de la retórica sobre un distanciamiento de los modelos neoliberales o los designios de “la gran noche neoliberal,” a la que insistentemente el ex presidente Correa se refería en sus intervenciones, existe actualmente un mayor consenso sobre las similitudes entre las políticas sociales y económicas y un modelo neoextractivista, implementados tanto por gobiernos conservadores como progresistas en la región (Bebbington, 2011; Svampa, 2012). Estas similitudes incluyen: esfuerzos gubernamentales por nacionalizar o asumir un

mayor control sobre los recursos naturales y las rentas de su explotación; un renovado Estado desarrollista (Conaghan, 2015), aún guiado por nociones limitadas de desarrollo entendido como crecimiento económico, pero con una mayor intervención en la economía para la distribución las rentas a través de inversiones en infraestructura pública y programas sociales; y, el extractivismo como motor del desarrollo.

En el caso ecuatoriano, contrario al modelo ideológico que sustentaba el llamado socialismo del siglo XXI, el proyecto modernizante se concibió para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el capitalismo que retóricamente cuestionaba (Unda, 2013). Dicho proyecto se caracterizó por una falta de transformaciones estructurales al modelo de acumulación. No se avanzó en el cambio de la matriz productiva y por el contrario, se intensificó la reprimarización de la economía (Muñoz, 2013; Dávalos, 2013). El Estado fortaleció su rol en la economía a través de medidas redistributivas nada distintas de las políticas sociales neoliberales (Acosta, 2014; Gudynas, 2013; Veltmeyer, 2012); y, como resultado se mejoraron los indicadores económicos de pobreza, pero no los de inequidad en igual medida. Vistas en perspectiva sin embargo, dichas medidas redistributivas adoptaron un rol primordial como fuentes de control social, de legitimización y de justificación de la intensificación del extractivismo (Cuvi *et al.*, 2013; Ospina, 2008, 2013a).

Por estas razones, algunos análisis coinciden en que el proyecto modernizante y la reestructuración del Estado progresista ecuatoriano buscaba la reinserción del país en la economía global, no generar un modelo socialista alternativo. Si bien se esperaba hacerlo bajo condiciones distintas y con un mayor control estatal, la apuesta por una inserción basada en el mismo modelo primario-exportador que un cambio en la matriz productiva debería haber superado, expuso al país a una situación de vulnerabilidad dada la volatilidad de los precios de los productos primarios y la reducción de la demanda por parte de China especialmente (Ávila, 2013; Ospina, 2013b).

En este contexto, este capítulo busca contribuir al debate sobre como las relaciones Estado-sociedad-naturaleza se han modificado en un contexto de dependencia de rentas extractivas, más allá de la retórica popularizada por el progresismo latinoamericano. Se argumentará que el retorno del Estado y su énfasis en la intensificación del extractivismo generaron una serie de dependencias adicionales –que este capítulo concibe como paradojas– que culminaron en la erosión de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la naturaleza. El capítulo se basa en investigación documental, dando prioridad a documentos académicos de autores locales, y entrevistas realizadas en el año 2016 a varios analistas políticos, representantes de la empresa minera INV Minerales Ecuador<sup>1</sup> (INVMINEC) y activistas ambientales.

En la primera parte del capítulo se discute por qué el modelo neoextractivista puede concebirse como una versión posneoliberal del extractivismo clásico, para en las siguientes secciones explicar tres paradojas del progresismo ecuatoriano. Primero, *la generación de rentas extractivas depende de negociaciones con la industria minera*. Ante la reducción de los precios de los minerales, la inicial posición aventajada del Estado como legítimo dueño y administrador de los recursos naturales estratégicos, acorde a la Constitución del 2008, se ve disminuida al verse obligado a ofrecer condiciones más favorables a la industria para asegurar que los proyectos mineros estratégicos se lleven a cabo. Segundo, *el control social depende de la capacidad del Estado para redistribuir rentas extractivas*. Acorde a varios autores, el correísmo emprendió un régimen disciplinario de la sociedad en donde promesas de compensaciones a través de inversiones en programas sociales e infraestructura cumplían un papel fundamental. Evidentemente, un Estado más austero pierde dicha capacidad de control y en el caso ecuatoriano, se vio obligado a recurrir a mecanismos más extremos para disuadir el creciente descontento y la

<sup>1</sup> INVMINEC es la subsidiaria ecuatoriana de INV Metals, empresa canadiense dueña del proyecto minero estratégico Loma Larga en la provincia del Azuay.

resistencia social. Y tercero, *la reproducción de rentas extractivas provenientes de recursos finitos depende de límites siconaturales*. Comunidades locales –que bajo el modelo extractivista se han convertido en “las primeras beneficiarias del desarrollo”– han basado su resistencia en la comprensión de dichos límites y de las consecuencias a largo plazo de la modificación de relaciones siconaturales en sus territorios. El capítulo concluye que uno de los mayores desafíos del pos-progresismo es la superación de los límites económicos, sociales y siconaturales derivados del modelo neoextractivista, y para ello es indispensable fomentar la participación de la sociedad civil en el diseño de alternativas.

### **Neoextractivismo: el mismo desarrollo capitalista de siempre con mayor intervención estatal**

Acorde a Henry Veltmeyer, el neoextractivismo “se ha aplicado dentro del marco del Consenso post-Washington [...] y su énfasis en un crecimiento socialmente inclusivo para estabilizar un desarrollo neoliberal capitalista” (traducción propia, 2012: 70). De tal manera, no se ha propuesto realmente un cambio radical en la conducción de la economía pero sí un reforzamiento de las capacidades estatales. El neoextractivismo en ese sentido, puede entenderse como una versión posneoliberal<sup>2</sup> del extractivismo clásico, donde el Estado adopta un rol fundamental en la redistribución de las rentas extractivas y en la legitimación del modelo (Gudynas, 2015; Veltmeyer y Petras, 2014). El “imperativo extractivista” usado para justificar la reprimarización de la economía y el irrespeto de los límites siconaturales es explicado por Arsel, Hogenboom y Pellegrini (2016).

[El imperativo extractivista] se fundamenta en tres posiciones ideológicas: i) que la intensificación de la extracción es indispensable en

<sup>2</sup> Para ahondar en el tema del posneoliberalismo en América Latina, referirse a Yates y Bakker (2014) y en específico, sobre el posneoliberalismo ecuatoriano ver Dávalos (2016).

un proceso de transformación económica estructural; ii) que dicha transición desde un modelo primario-exportador hacia uno con mayor valor agregado de bienes y servicios requiere ser organizado y, en gran medida, ejecutado por el Estado; y iii) que la pobreza e inequidad deben ser abordadas urgentemente y no dejadas de lado, como el objetivo mismo del desarrollo (traducción propia, 2016: 881).

En términos de las relaciones Estado-sociedad-naturaleza, por un lado, una conclusión obvia es que no se cumple con el mandato constitucional de un desarrollo en armonía con la naturaleza (Buen Vivir) si la extracción de recursos se presenta como imperativa e ineludible (Pellegrini *et al.*, 2014). Aun así, el discurso gubernamental se apropió del concepto del Buen Vivir (Escobar, 2015) para ideológicamente volverlo “funcional a un modelo económico primario exportador (antitético a los principios del Buen Vivir) y [...] utilizado para consolidar el apoyo a la verdadera utopía desarrollista y modernizadora” (Domínguez y Caria, 2014:1) del ex presidente. Estas constantes contradicciones se evidenciaban en el discurso de Correa, quien reconocía la importancia de conservar la naturaleza pero presentaba como prioritaria, e incluso como un imperativo moral, la búsqueda del desarrollo humano a través de la explotación de la naturaleza. El siguiente extracto del discurso de inauguración Unidad Educativa del Milenio (UEM) Victoria del Portete en el cantón Cuenca, ejemplifica esta tendencia.

El ser humano no es lo único importante, peor un estorbo en la naturaleza, pero sigue siendo lo más importante de esa naturaleza. Y protegerla no excluye el considerar que ella con sus recursos pueda dar el Buen Vivir a los seres humanos [...] Para superar la pobreza [...] necesitamos de nuestros recursos naturales, para sembrar la Patria de escuelas del Milenio, de carreteras, de centros de salud, de energía, de Buen Vivir (discurso Rafael Correa, 20 de Octubre, 2015).

Sin embargo, dada una mayor conciencia de la sociedad sobre los límites socioecológicos del crecimiento económico y la sensible ubicación de la mayoría de proyectos estratégicos en territorios rurales y

socio-ecosistemas frágiles, el discurso de justificación y legitimación del modelo neoextractivista no siempre permeó en la población. En varios casos, las prioridades del desarrollo extractivista han conducido a silenciar las voces de la naturaleza criminalizando a sus defensores, convenientemente facilitando la incursión de las empresas mineras en territorios conflictivos (Harris y Roa-García, 2013; Hernández, 2013; Ospina, 2015).

Por otro lado, “las actividades extractivas, dado su amplio espectro e intensidad, reorganizan activamente el contrato social” (traducción propia, Chalfin, 2017: 214) y en el caso ecuatoriano, el uso de compensaciones igualmente ha servido para legitimar el control social, reforzar el clientelismo y avanzar hacia una definición de desarrollo que ignora las prioridades locales del mismo (Cuvi, *et al.*, 2013). Estos elementos y las contradicciones generadas en su implementación son discutidos a continuación como paradojas del progresismo ecuatoriano.

## **Las paradojas del progresismo ecuatoriano**

### ***La generación de rentas extractivas depende de negociaciones con la industria minera***

Discursos resaltando la defensa de la soberanía y la búsqueda del interés nacional, se usaron primordialmente para justificar la nacionalización de recursos en Venezuela y Bolivia, y en el Ecuador, se han usado para autorizar la explotación petrolera en áreas protegidas y territorios indígenas y comunitarios (Perreault y Valdivia, 2010). El artículo 407 de la constitución incluye la declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional como excepción para permitir la explotación en estos territorios. A este artículo se aludió para permitir la explotación del Yasuní ITT (bloques petroleros Ishpingo-Tambococha-Tiputini) localizado en el Parque Nacional Yasuní que es también territorio de pueblos indígenas en aislamiento voluntario; y para promover el sector minero, sustentado en el artículo



313 de la Constitución, el gobierno recurrió a la designación de sectores estratégicos para el desarrollo, controlados exclusivamente por el Estado.

Estas posiciones aparentemente nacionalistas se debilitan al asignar la explotación de los recursos nacionales estratégicos a compañías extranjeras, no solamente bajo condiciones privilegiadas sino también con un desbalanceado apoyo gubernamental al intervenir como mediador de conflictos socioecológicos (Isch, 2013). En los sectores minero y agroexportador, el capital extranjero y los proyectos de gran escala son privilegiados por sobre emprendimientos artesanales y de pequeña escala. Mientras se aduce que dichos proyectos son ambientalmente sostenibles dados los altos estándares que solamente la tecnología de punta puede garantizar y que solamente el capital internacional puede financiar (representante INVMINEC, entrevista, Septiembre 2016), una explicación más objetiva apuntó a la falta de aportes tributarios de actividades extractivas informales o de subsistencia (Hidalgo, 2013; P. Ospina, entrevista, Septiembre 2016).

La declarada búsqueda del interés nacional se enfrenta aún a mayores contradicciones cuando la dependencia de rentas extractivas, especialmente en épocas de contracción de los precios de los *commodities*, obliga al gobierno a negociar regulaciones ambientales y ofrecer incentivos tributarios para atraer inversiones en el sector extractivo (Rodríguez y Loginova, 2019). Como explica el académico ecuatoriano Carlos Larrea:

En este momento, por razones del mercado mundial y de la geología del país, [los proyectos mineros] son actividades de baja rentabilidad [...Además] somos un productor marginal, eso quiere decir que no tenemos grandes ventajas comparativas [...] Si la rentabilidad es baja para la compañía extranjera ¿qué es lo que queda para el Estado? Lo que ha hecho frente a eso es poner condiciones mas favorables a las compañías, lo cual es un negocio de automutilación porque si para que vengan las compañías reducimos la participación del Estado, que es lo que ocurrió con las reformas a la ley de minería [entre

otras], va a haber menos, los precios se mantienen bajos y además, no tenemos buenas reservas (entrevista, Agosto 2016).

Evidencia de esta automutilación son los privilegios otorgados para la explotación del proyecto minero Fruta del Norte, de propiedad de la compañía canadiense Lundin Gold, que actualmente se utilizan como punto de partida en la negociación de condiciones mínimas para los contratos de explotación por parte de otras compañías canadienses como INV Metals<sup>3</sup> (J. Moore, M. Quizhpe, entrevistas, Mayo 2016). El gobierno exalta la soberanía nacional pero investigación etnográfica realizada por Moore y Velásquez (2011), corrobora que la tendencia a pensar en la minería como “la única opción viable para que el país se desarrolle” (traducción propia, van Teijlingen, 2016: 908), es consecuencia de un activo cabildeo político y corporativo de las empresas mineras, especialmente chinas y canadienses (Bebington y Humphreys, 2011).

En este sentido, el gobierno mantuvo la ilusión de controlar el sector extractivo cuando en realidad, es el interés de dichas empresas mantener buenas relaciones con el gobierno. La expansión de la frontera extractiva, la incursión en territorios donde de otro modo la extracción estaría prohibida, y el apoyo del gobierno para controlar la oposición local a los proyectos, dependen de esas relaciones (Dávalos, 2013; Martínez, 2013). Sin embargo, el costo social de estas intervenciones ha sido bastante elevado. El rol de Correa como principal promotor de la minería terminó erosionando la legitimidad del gobierno a nivel local.

Los territorios rurales, donde los proyectos extractivos se localizan en su mayoría, han sido incorporados dentro de las dinámicas del capital global y en lugar de cumplir con sus obligaciones de velar por los intereses de las comunidades potencialmente afectadas, el gobierno mostró un mayor compromiso con ejecutar los proyectos

<sup>3</sup> Los términos acordados para la explotación del proyecto Loma Larga pueden consultarse en <https://www.invmetals.com/news/inv-metals-and-the-government-of-ecuador-agree-to-terms-of-exploitation-agreement/>

a cualquier costo (Dávalos, 2013). Es más, se ha incrementado el poder de las compañías extractivas a nivel local, quienes actúan como un nexo entre las comunidades y el Estado, representado localmente por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Sus programas sociales se alinean a los planes de desarrollo territorial bajo la premisa de llevar desarrollo a las áreas de influencia de los proyectos y su rango de acción dentro de las comunidades se amplía. Por ejemplo, acorde a un representante de INVMINEC, la compañía ha asumido el rol de un ciudadano corporativo.

Es decir, la empresa está ahí con deberes y derechos, listo ese es su ejercicio general. Pero claro, si es que eres un ciudadano del sector y ves que hay cosas que no se están haciendo bien puedes intervenir. Te dirán que no son tus competencias. ¿Por qué? (entrevista, Septiembre 2016).

Una discusión sobre cómo se reconfiguran las relaciones de poder como consecuencia de los programas de responsabilidad social corporativa excede el espectro de este capítulo; sin embargo, vale la pena cuestionar en qué medida el modelo neoextractivista modifica las interacciones entre los actores locales, sobre todo cuando a la misión de compensar a las poblaciones se ha unido desde 2011 la empresa pública Ecuador Estratégico (ver Lu, Valdivia, y Silva, 2017; Valladares y Boelens, 2017).

### ***El control social depende de la capacidad del Estado para redistribuir rentas extractivas***

Dos aspectos de la relación Estado-sociedad se ven influenciados por la trayectoria neoextractivista y el particular estilo de gobierno de Correa en el caso ecuatoriano: implementación de un régimen disciplinario y el enfoque compensatorio. Dos eslóganes usados durante la campaña electoral de Rafael Correa, y repetidos durante sus diez años de gobierno sintetizan su posición frente a la sociedad: “Dale Correa” y “Confíen en mí.” De acuerdo al historiador y antropólogo

Pablo Ospina, en su visión Correa era el que mejor sabía lo que la sociedad necesitaba y por ende, el Estado debía asumir un rol paternal guiando, premiando y disciplinando a una sociedad inmadura, cuyo comportamiento era ajustado a través del miedo al castigo y una continua vigilancia estatal (entrevista, septiembre 2016). Bajo esta visión se puede entender también la continua intervención en los otros poderes del Estado, incluyendo la recientemente creada función de transparencia y control social (Acosta 2013).

Este rol paternalista hacia la sociedad tiene dos implicaciones. Por un lado, al adoptar el rol de un “Estado Excepcionalista” que se presenta como único e irremplazable, se sobreestima la autonomía del Estado, fundada solamente en el ejercicio del poder y la autoridad, para promover cambios socioeconómicos radicales, (Andrade y Nicholls, 2017; Machado 2013). Por otro lado, este tipo de Estado que igualmente olvida que requiere enraizarse y generar sinergias con la sociedad civil, no admite cuestionamientos sobre la “majestad de la autoridad” (Ospina 2013: 29). Una innegable característica de la década de gobierno de Correa fue el desprecio por la organización social en general, a través de cruzadas para la disolución de ONGs, el debilitamiento de organizaciones sindicales tradicionales y la criminalización de la movilización social (Harris y Roa-García; Unda 2013).

Particularmente, hubo sectores que coincidieron con este enfoque y una considerable tolerancia hacia la personalidad autoritaria del ex presidente, dado que dicha disciplina se asociaba también a la capacidad del Estado de proveer a la sociedad mediante prácticas compensatorias (Acosta, 2013; Andrade, 2013; Machado, 2013). En este sentido, las inversiones en infraestructura, salud y educación, junto a la entrega de bonos (programas de transferencias condicionadas PTC), asumieron también un rol en el control de la sociedad. Acorde al economista Pablo Dávalos,

Es la primera vez en décadas que un gobierno vincula en un solo discurso el rescate de la soberanía nacional, la redistribución del ingreso y la justicia social con la renta extractiva petrolera [y minera...] Lo

novedoso de este discurso es que permite convertir a la renta extractiva en una estrategia de articulación social y política que permite movilizar a la sociedad y generar un consenso sobre el extractivismo como necesidad ineludible para el desarrollo y la equidad [...] la recuperación de la renta extractiva para financiar el desarrollo nacional se convierte en uno de los discursos políticos más importantes (Dávalos, 2013: 192).

Dávalos corrobora el argumento de Maristella Svampa. Su “consenso de los commodities,” fundado en la aceptación de un modelo extractivista que imperativamente debe explotar las ventajas comparativas para aprovechar las oportunidades ofrecidas por los mercados globales, permite evidenciar ciertas fracturas generadas a nivel de la sociedad en general como consecuencia del modelo neoextractivista (Svampa, 2012). Los sectores urbanos y la clase media, salvo movimientos sociales y de la juventud como es el caso de Yasunidos, mayormente manifestaron su apoyo al modelo extractivista mientras que la oposición surge primordialmente en los sectores rurales, campesinos e indígenas (Dávalos, 2013; De Castro *et al.*, 2015).

Este aparente consenso fundado en la redistribución de rentas extractivas tuvo consecuencias en el tejido social haciendo que prime el individualismo y se desincentiven la solidaridad, la acción colectiva y la empatía hacia sectores que cuestionaban su injusta incorporación en el modelo de desarrollo extractivista como zonas de sacrificio, víctimas de una asimétrica distribución de costos y beneficios. (Acosta, 2013). Evidencia de ello es el marginal apoyo de los sectores urbanos a la movilización liderada por las poblaciones en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos mineros. Estas poblaciones, casi en su totalidad ubicadas en sectores rurales y catalogadas como “las primeras beneficiarias del desarrollo,” son las en su mayoría se oponen a un modelo que desde la posición gubernamental está creado para “traer desarrollo” a esos sectores a través de medidas compensatorias (Fitz-Henry y Rodríguez, 2020). En el sector minero específicamente, mientras que la maquinaria propagandística del

gobierno de Correa exaltaba con pancartas en las zonas aledañas a los proyectos extractivos que “*la minería trae educación a tu comunidad*”, “*los proyectos estratégicos transforman tu comunidad*” y “*la minería te conecta*”, varias iniciativas de protesta social, referéndums populares y procesos judiciales por vulneración de derechos, surgían en dichas áreas para oponerse a la minería. Esta es la experiencia en la provincia del Azuay frente los proyectos mineros Loma Larga, antes Quimsacocha, y Río Blanco.

Cabe reflexionar que un gobierno sin el apoyo de la sociedad organizada se vuelve dependiente de mecanismos de control social y del apoyo electoral de las masas, que en su mayoría son las beneficiarias de relaciones paternalistas (Machado, 2013); y por ende, se vuelve dependiente del mismo modelo de desarrollo que permite financiar dichos mecanismos.

### ***La reproducción de rentas extractivas provenientes de recursos finitos depende de límites siconaturales***

En el discurso de Correa y de varios líderes latinoamericanos promocionando el neoextractivismo y la minería social y ecológicamente responsable mediante el uso de tecnología de punta, era ilógico no explotar los recursos naturales que financiarían la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, nuevamente en la inauguración de la *UEM de Victoria del Portete* el ex presidente manifestó que “si nuestros recursos naturales se transforman en colegios, escuelas, vías, centros de salud, hospitales, por supuesto que *necesitamos* la minería” [énfasis propio] (discurso Rafael Correa, Octubre 20, 2015).

Poca atención se prestó sin embargo, a las advertencias provenientes del ecologismo de los pobres (Martínez-Alier, 2005), sobre los límites sociales y ecológicos de la explotación de recursos como base del modelo neoextractivista. Aún más, estas advertencias persistieron a pesar de la política estatal de compensar a las áreas de influencia de los proyectos estratégicos a través de las inversiones de Ecuador Estratégico y los programas de responsabilidad social

corporativa de las compañías extractivas. Como se mencionó anteriormente, parte fundamental de la política redistributiva es incluir a los habitantes de las zonas aledañas a los proyectos petroleros, y ahora mineros, como “los primeros beneficiarios del desarrollo;” pero ¿cómo se concibe la distribución de los costos del desarrollo? En una entrevista con un activista y geólogo, él llamaba a ser coherentes y honestos con respecto a los costos reales del desarrollo,

Sean honestos y digan qué van a sacrificar. Van a sacrificar gente, van a sacrificar la base natural y van a sacrificar el bienestar de los que vienen en todas esas zonas por las rentas. Porque el desarrollo va a tener unos dolientes y los dolientes van a ser campesinos, los dolientes van a ser indígenas, los dolientes van a ser comunidades negras, entonces sincerémonos o ¿es que ellos valen menos? ¿ellos son sobrantes? Entonces a esos sobrantes los vamos a sacar [de sus territorios], los vamos a contaminar, los vamos a enfermar. Seamos honestos en su discurso del desarrollo (entrevista, Mayo 2016).

Junto a la asimétrica distribución de costos y beneficios también ha habido un proceso sistemático de silenciamiento de las voces que defienden a la naturaleza (A. Acosta, entrevista, Agosto 2016). La naturaleza se convierte también en otra doliente y la protesta social originada en los sectores que cargan con el costo del desarrollo no se deriva del hecho de no ser suficientemente compensados económicamente, sino de su conocimiento de las interdependencias entre su bienestar y el de la naturaleza. Son estos grupos, cuyas actividades de subsistencia y cultura no son compatibles con las actividades extractivas de gran escala, quienes permanentemente destacan la paradoja de basar un modelo de desarrollo en la ilusión de un crecimiento ilimitado y rentas extractivas provenientes de recursos naturales finitos. De internalizarse todos los costos y reconocerse la necesidad de garantizar la justicia intergeneracional se reconocería que el modelo mismo está restringido por límites siconaturales. Lizardo Zhagüi, uno de los líderes de la resistencia al proyecto minero Loma Larga en Azuay advierte,

La Pachamama ya está cansada de tanto abuso en esto de la extracción de los recursos naturales. Si es que va a haber explotación minera a gran escala en todos estos pueblos de América Latina para mí [se viene] la segunda conquista del occidente con el aval de los gobiernos de turno. Seguirle pues utilizando de esa manera [a la Naturaleza] realmente es una locura, y es por ello que los pueblos, la gente, nuestros abuelos, nuestros antepasados, nos han dado a conocer que no se puede burlar [a la Naturaleza] de esa manera. Es por ello que tiene que haber una armonía con la tierra, una defensa de la tierra y una defensa del agua. Y si las cosas están dadas, pase lo que pase, nuestro deber es seguirla defendiendo porque Ella pues nos da la vida (entrevista, Marzo 2016).

El conflicto social se ha exacerbado como consecuencia directa de la intervención gubernamental para fomentar el neoextractivismo. Si en el pasado las comunidades locales se enfrentaban directamente con las compañías extractivas multinacionales, actualmente deben enfrentarse al Estado –la situación no ha variado con el cambio de gobierno de Lenín Moreno. Bajo el imperativo extractivista, el Estado adopta un rol fundamental en la perpetuación del modelo, incluso como vocero de la industria extractiva, y cualquier demanda de participación en la gobernanza ambiental es percibida como una amenaza al control y acceso a las rentas extractivas (Rodríguez y Loginova, 2019). En consecuencia, se alinean los intereses estatales y de la industria minera y los términos de un nuevo contrato social ecológico pasan a ser irrelevantes.

En este contexto, aún preocupaciones legítimas sobre justicia socioecológica se interpretan como desafíos a la autoridad exclusiva del Estado sobre el uso de los recursos naturales (Gudynas, 2016), y como respuesta, defensores de la naturaleza y ecologistas han pasado a la larga lista mundial de activistas perseguidos, criminalizados e incluso asesinados por su oposición a proyectos extractivos (Bebington, *et al.*, 2018; Rasch, 2017). Así, se evidencia que “el extractivismo requiere de violencia institucionalizada para aplacar las resistencias de los pueblos” (Isch, 2013: 168).



## Conclusión

Una visión crítica de las paradojas descritas resume tres dependencias fundamentales derivadas del modelo neoextractivista. Primero, un Estado fuerte fue construido para afianzar el control sobre los recursos naturales y las rentas extractivas (Andrade, 2015); sin embargo, depende en su totalidad de las empresas extranjeras, dueñas de las concesiones mineras. En el actual contexto, donde los depósitos de minerales más importantes se ubican en áreas conflictivas —socio-ecosistemas frágiles y territorios indígenas y comunales— indudablemente son dichas empresas las que obtienen un mayor beneficio de sus alianzas con estados reforzados para “traer desarrollo” a las áreas de influencia de los proyectos. Los bajos costos de los minerales igualmente, reducen el poder de negociación del Estado en los acuerdos de explotación, viéndose obligado a sacrificar las es más un espejismo que una realidad.

Segundo, dado su alejamiento e incluso criminalización de la sociedad civil organizada, el gobierno se volvió más dependiente de mecanismos de control social —vigilancia pero sobretudo medidas compensatorias— para asegurar apoyo electoral (Machado, 2013). Ambas estrategias obligan nuevamente al gobierno a asegurar rentas extractivas a cualquier costo para prioritariamente mantener su legitimidad, dejando de lado el financiamiento de la transición hacia una economía post-extractiva, diversificada y del conocimiento, que se estableció como el objetivo primario de la “temporal y decreciente” dependencia de rentas extractivas (SENPLADES, 2013: 63).

Finalmente, la ilusión de controlar a la naturaleza mediante la tecnología de punta y el silenciamiento de comunidades que, incluso haciendo uso de mecanismos legítimos como las consultas populares, insisten en el respeto de límites sociales y ecológicos de la explotación de recursos naturales, lleva a ignorar que la base material y simbólica del modelo neoextractivista mismo, depende de dichos límites siconaturales.

En línea con uno de los objetivos de este libro, este capítulo ha dado cuenta del legado social, material, ecológico y simbólico de la década del progresismo ecuatoriano bajo el gobierno de Correa. El cambio de gobierno en 2017 marcó diferencia alguna en el modelo económico perseguido y por ende, las paradojas descritas se han vuelto más evidentes dada la necesidad de implementar políticas austeras. Pensar en un proyecto post-progresista que supere los desafíos estructurales derivados de la naturaleza rentista y compensatoria de los estados progresistas, implica primordialmente entender que para lograr transformaciones socioeconómicas y socioecológicas de largo plazo, es necesario desarrollar sinergias entre el Estado y la sociedad. Propuestas alternativas de desarrollo surgen justamente de los sectores amenazados por la expansión de la frontera extractiva. Sin embargo, mientras se dependa de la extracción de recursos naturales a “cualquier costo” social y ecológico muy poco espacio para el diálogo social y la generación de alternativas enraizadas en lo local se abrirá, y demandas legítimas de justicia socioecológica y participación en la gobernanza ambiental (que debe ir de la mano con la gobernanza del desarrollo) seguirán entendiéndose como un obstáculo al progreso y al ejercicio de la autoridad estatal sobre el manejo de los recursos naturales estratégicos. Es la noción misma del desarrollo neoextractivista la que debe cuestionarse en un horizonte post-progresista, pues es utópica al basarse en recursos finitos y violenta al dejar poblaciones y socio-ecosistemas dolientes a su paso. Crisis globales como la actual generada por el COVID-19, visibilizan la fragilidad de modelos de desarrollo dependientes de la extracción de recursos no renovables y dan cuenta de la importancia de mirar hacia lo local como fuente de inspiración para modelos alternativos al desarrollo (Bravo y Moreano, 2015; Lang y Mokrani, 2013).

## Agradecimientos

Este trabajo se realizó gracias al soporte del *Albert Shimmins Fund* de la Universidad de Melbourne. Agradezco igualmente al Profesor Simon Batterbury por sus comentarios al borrador de este capítulo.

## Bibliografía

Acosta, A. 2013 “A modo de prólogo El correísmo - Un nuevo modelo de dominación burguesa” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Acosta, A. 2014 “Gran reacomodo capitalista de la economía. Enredos de la involución ciudadana” en Cuvi, J. (ed.) *La restauración conservadora del correísmo* (Quito: Montecristi Vive).

Andrade P. y Nicholls, E. 2017 “La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (Amsterdam), N° 103, enero-junio.

Andrade Andrade, P. 2013 *Unfinished business: state-building and large-scale mining under the Citizen's Revolution in Ecuador* (Amsterdam: ENGOV).

Andrade Andrade, P. 2015 “El Gobierno de la Naturaleza. La gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador” en de Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (eds.) *Gobernanza ambiental en América Latina* (Buenos Aires: ENGOV).

Arsel, M., Hogenboom, B. y Pellegrini, L. 2016 “The extractive imperative in Latin America” en *The Extractive Industries and Society*, (Amsterdam), Vol. 3, N° 4, noviembre.

Bebbington, A. (ed.) 2011 *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry* (Hoboken: Taylor & Francis).

Bebbington, A. y Humphreys Bebbington, D. 2011 “An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable” en *New Political Economy* (Londres), Vol. 16, N° 1, febrero.

Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Sauls, L., Rogan, J., Agrawal, S., Gamboa, C., Imhof, A., Johnson, K., Rosa, H., Royo, A., Toumbourou, T. y Verdum, R. 2018 “Resource extraction and infrastructure threaten forest cover and community rights” en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States* (Washington), Vol. 115, N° 52, diciembre.

Bravo, E. y Moreano, M. 2015 “Whose good living? Post-neoliberalism, the green state and subverted alternatives to development in Ecuador” en Bryant, R. (ed.) *The International Handbook of Political Ecology* (Cheltenham: Edward Elgar).

Chalfin, B. 2017 “Post-script: mapping neo-extractive frontiers across Africa and Latin America” en Leonard, L. y Grovogui, S. (eds.) *Governance in the extractive industries: power, cultural politics and regulation* (Londres/ Nueva York: Routledge).

Conaghan, C. 2015 “Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (Amsterdam), N° 98, abril.

Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) 2013 *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Dávalos, P. 2013 “No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro”: Las falacias del discurso extractivista” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Dávalos, P. 2016 *Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador* (Bogotá: Ediciones desde abajo).

De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. 2015 “Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones” en de Castro, F., Hogenboom, B. y

- Baud, M. (eds.) *Gobernanza ambiental en América Latina* (Buenos Aires: ENGOV).
- Domínguez, R. y Caria, S. 2014 “La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una «alternativa al desarrollo» en desarrollo de toda la vida” en *Pre-textos para el debate* (Quito), N° 2.
- Escobar, A. 2015 “Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation” en *Sustainability Science* (Tokyo), Vol. 3, N° 10.
- Fitz-Henry, E., y Rodríguez, D. 2020 “What is in the ‘People’s Interest’? Discourses of Egalitarianism and ‘Development as Compensation’ in Contemporary Ecuador” en Gold, M. y Zagato, A. (eds.) *After the Pink Tide. Corporate State Formation and New Egalitarianisms in Latin America* (Nueva York: Berghahn).
- Gold, M. y Zagato, A. (eds.) 2020 *After the Pink Tide. Corporate State Formation and New Egalitarianisms in Latin America* (Nueva York: Berghahn).
- Gudynas, E. 2013 “Debates on development and its alternatives in Latin America. A brief heterodox guide” en Lang, M., Fernando, L. y Buxton, N. (coords.) *Beyond Development Alternative Visions from Latin America* (Quito: Transnational Institute/Rosa Luxemburg Foundation).
- Gudynas, E. 2015 *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza* (Cochabamba: CEDIB).
- Gudynas, E. 2016 “Natural Resource Nationalisms and the Compensatory State in Progressive South America” en Haslam, P. y Heidrich, P. (eds.) *The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism* (Londres/Nueva York: Routledge).
- Harris, L. y Roa-García, M. 2013 “Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012)” en *Geoforum* (Amsterdam), N° 50, diciembre.
- Hernández, M. 2013 *Análisis de contenido de los géneros de opinión publicados por los diarios El Comercio, El Universo y El Telégrafo sobre la protesta social en la Revolución Ciudadana. Estudio de caso: La Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos del 8 de marzo de 2012* (Quito: UCE).

Hidalgo, F. 2013 “El jaguar desdentado: propiedad agraria y subordinación” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Isch, E. 2013 “El extractivismo como negación de la Constitución de la República” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Lang, M. y Mokrani, D. (comps.) 2011 *Más allá del desarrollo Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala).

Lu, F., Valdivia, G. y Silva, N. 2017 *Oil, Revolution, and Indigenous Citizenship in Ecuadorian Amazonia* (Nueva York: Palgrave Macmillan).

Machado, D. 2013 “Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Martínez-Alier, J. 2005 *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración* (Barcelona: Icaria Antrazo).

Martínez, E. 2013 “Las políticas minero/petroleras de la revolución ciudadana: incumplimiento, desvío, avocamiento y coacción” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Moore, J. y Velásquez, T. 2011 “Sovereignty negotiated Anti-mining movements, the state and multinational mining companies under Correa’s ‘21st Century Socialism’” en Bebbington, A. (ed.) *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry* (Hoboken: Taylor & Francis).

Muñoz, F. 2013 “Forma de Estado y régimen político en el gobierno de Rafael Correa” en Cuvi, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Ospina Peralta, P. 2008 “Ecuador: entresijos de una encrucijada” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 213, enero-febrero.

Ospina Peralta, P. 2013a “La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado” en Cuvi, J., Machado,

D, Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Ospina Peralta, P. 2013b “Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo. La revolución ciudadana en Ecuador (2007- 2012)” en Lander, E., Arze, C., Gómez, J., Ospina Peralta, P. y Álvarez, V. (eds.) *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina* (La Paz: IEE/CEDLA/CIM).

Pellegrini, L., Arsel, M., Falconí, F. y Muradian, R. 2014 “The demise of a new conservation and development policy? Exploring the tensions of the Yasuní ITT initiative” en *The Extractive Industries and Society* (Amsterdam), Vol. 1, N° 2, noviembre.

Perreault, T. y Valdivia, G. 2010 “Hydrocarbons, popular protest and national imaginaries: Ecuador and Bolivia in comparative context” en *Geoforum* (Amsterdam), Vol. 41, N° 5, septiembre.

Rasch, E. 2017 “Citizens, Criminalization and Violence in Natural Resource Conflicts in Latin America” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (Amsterdam), N° 103, enero-junio.

Rodríguez, D. y Loginova, J. 2019 “Navigating state-led extractivism in Ecuador and Russia: fluid identities and agendas of socio-environmental movements” en Elia A. y Cortes-Vazquez, J. (eds.) *The Right to Nature: Social movements, environmental justice and neoliberal natures* (Londres: Routledge-Earthscan).

SENPLADES 2013 Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (Quito; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

Svampa, M. 2012 “Consenso de los commodities y megaminería” en *Revista América Latina En Movimiento* (Quito), N° 473, marzo.

Unda, M. 2013 “Modernización del capitalismo y reforma del Estado” en Cuví, J., Machado, D., Oviedo, A. y Sierra, N. (eds.) *El correísmo al desnudo* (Quito: Montecristi Vive).

Valladares, C. y Boelens, R. 2017 “Extractivism and the rights of nature: governmentality, ‘convenient communities’ and epistemic pacts in Ecuador” en *Environmental Politics* (Londres), Vol. 26, N° 6, junio.

Van Teijlingen, K. 2016 “The ‘will to improve’ at the mining frontier: Neoextractivism, development and governmentality in the Ecuadorian Amazon” en *The Extractive Industries and Society* (Amsterdam), Vol. 3, N° 4, november.

Veltmeyer, H. 2012 “The Natural Resource Dynamics of Postneoliberalism in Latin America: New Developmentalism or Extractivist Imperialism?” en *Studies in Political Economy* (Londres), Vol. 1, N° 90, marzo.

Veltmeyer, H. y Petras, J. 2014 *The new extractivism : a post-neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?* (Londres: Zed Books).

Yates, J. y Bakker, K. 2014 “Debating the ‘post-neoliberal turn’ in Latin America” en *Progress in Human Geography* (Thousand Oaks), Vol. 38, N° 1, febrero.



Tercera sección  
**Enfoques e imaginarios  
progresistas**



# Nueva cleptocracia, cambio falso y democratización real

Testeando tres visiones del Ecuador  
(2006-2016)

*Ricardo Restrepo Echavarría*

## **Introducción**

Existen varias perspectivas sobre la década 2006-2016, como formación histórica social en Ecuador. Con pocas excepciones, es un debate que además se da en el contexto actual de retroceso general de los movimientos denominados de 'izquierda' a nivel regional y retorno de gobiernos de 'derecha', y donde el entendimiento de los procesos históricos está en disputa. Entender la naturaleza de las diferentes fuerzas que pueblan el mapa histórico-político de América Latina y su impacto sobre las condiciones de vida de las personas, la sociedad, el Estado y la economía, es no solo de gran interés para las ciencias sociales, sino también desde el punto de vista de construcción y ejercicio de ciudadanía, derechos y progreso social.

En el presente trabajo no se analizan todos los factores, gobiernos y movimientos de América Latina, que tanto de izquierda como de derecha, han sido variados y merecen ser estudiados. El propósito es analizar uno de ellos, sin descuidar el contexto regional, que tiene implicaciones nacionales, tanto por el método usado, como por los

resultados arrojados. El trabajo pone a competir, respecto a una amplia base de evidencia en un solo tablero de puntos, las tres teorías del cambio social en Ecuador en la década 2006-2016: la Nueva Cleptocracia, el Cambio Falso y la Democratización Real.

Esta base se sustenta en el cambio o no de indicadores de las fuentes existentes más confiables que miden aspectos centrales del funcionamiento de la vida en Ecuador, desde una perspectiva histórica comparada (década 1996-2006 vs década 2006-2016) y regional, observando el comportamiento de diez países latinoamericanos adicionales semejantes, con el fin de identificar la contribución o no de factores endógenos distintos al auge regional de las materias primas. Para ello, a continuación exploraremos sintéticamente las tesis principales de las tres visiones de la década en cuestión y sus implicaciones observacionales (sección 2). Subsiguientemente, especificaremos indicadores y fuentes a ser utilizadas, al igual que un método de análisis de los indicadores para adjudicar las diferencias en evidencia entre teorías (sección 3). En la sección 4 se exponen los resultados de la aplicación del método. Y por último, en la sección 5, se ofrece una discusión de la significancia del presente estudio para la comprensión del momento actual y del mañana nacional y latinoamericano.

## **Tres visiones políticas de la década 2006-2016**

Las tesis políticas susceptibles de análisis, sobre la construcción histórica-social de la década pasada en Ecuador, se pueden agrupar en tres visiones principales. Las dos primeras, la *Nueva Cleptocracia* y el *Cambio Falso*, han construido una industria activa de producción en televisión, periódicos y son la voz que habla más fuerte en la producción académica nacional.

La *Nueva Cleptocracia* es la visión de que se dismantelaron las instituciones democráticas existentes previo al 2007, instituciones estables que garantizaban la participación incluyente y masiva en las decisiones públicas, universalizaban derechos y oportunidades, y elevaban las condiciones de vida. Implica que las condiciones de

vida y oportunidades empeoraron, usurpadas por un robo a gran escala, lideradas por un populista propagandista autoritario que impulsó la “muerte lenta de la democracia y su transformación en el autoritarismo” (de la Torre, 2018: 26; Vega, 2018). Esta teoría presupone la existencia previa al 2007 de instituciones democráticas donde primaban los derechos, la estabilidad y las decisiones plurales, colectivas y de interés público, en vez de los intereses de grupos reducidos de poder. La teoría implica que el mal manejo y robo del acervo público y social y de oportunidades construido históricamente para el progreso generó una deuda social por parte de los gobernantes de la Revolución Ciudadana en detrimento de la ciudadanía. Por eso, exponentes de esta teoría llaman a la “reconstitución de la institucionalidad” del país (Pachano, 2010; Pachano, Basabe & Mejía, 2010; De la Torre, 2016; Michelena, 2012; Muñoz, Unda & Saltos, 2018: 43). La implicación empírica más directa de esta teoría es que el Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016. Una implicación un poco más cuidadosa es que el Ecuador tuvo más progreso social entre 1996 y el 2006, que entre el 2006 y el 2016 (Hurtado, 2012; Larreátegui, 2012; Paredes, 2017) en términos absolutos, así como comparados a otros países de la región, y progresó menos que la generalidad de los otros países.

En segundo lugar encontramos a la visión del *Cambio Falso*, la cual dice que si bien se han visto progresos, y las condiciones de los y las ciudadanas han mejorado, esto se debe al *boom* petrolero y que al país le hubiera ido igual o mejor bajo cualquier otro gobierno. No hay un cambio organizativo progresista real en pro de la ciudadanía y las condiciones que satisfacen los derechos. Hay un cambio “gato-pardo”, para que nada cambie (Oviedo, 2014). Hay un recambio de élites con intereses de grupo similares que no han generado progreso hacia la universalización de derechos, democratización del Estado y la participación en el disfrute de oportunidades y frutos del país. Según esta teoría, en el peor de los casos la política pública entorpeció el progreso y en el mejor de los casos la política pública no ayudó y se dejó pasar una gran oportunidad (Acosta & Cajas, 2018a; 2018b;

Hurtado, 2012; Paredes, 2013; Grijalva, 2017). Esta teoría implica que el Ecuador progresó menos entre 2006 y 2016 que entre 1996 y 2006, en un ranking respecto a otros países similares, y ciertamente menos que la mitad del resto de países en la ola del *boom de commodities*.

La tercera visión, la *Democratización Real*, es que si bien los precios del petróleo constituyeron una oportunidad, el nivel de progreso en la democratización del Estado, la participación, las oportunidades y la elevación de las condiciones de vida se debieron a una política pública que fortaleció y movilizó las energías públicas con soberanía hacia la garantía de derechos y su sostenibilidad (Restrepo, 2015; Restrepo, 2017a; Restrepo, 2017b; Paz y Miño, 2009; Muñoz, 2013). Esta teoría sintoniza con la afirmación de la ex embajadora de EE.UU. cuando en un cable “sensible” publicado por *WikiLeaks*, describe al Ecuador durante la década 1996-2006 como “uno de los países más inestables, anti-democráticos y corruptos de América Latina (cuyos) sistemas político y económico están basados en la competencia entre élites atrincheradas por beneficios lucrativos brindados por el Estado (...) que fuerzan a los a los ecuatorianos a emigrar (...) Quizás más importantemente, Ecuador parece tambalear constantemente en el límite de convertirse en un Estado fallido” (Jewell, 2005). Esta teoría señala que algo poco distinto se puede esperar de procesos como el de la *Sucretización* de la deuda en los ‘80, donde el Estado socializó deuda de grandes grupos económicos privados, incluyendo la de clubs de lujo, y la crisis del ‘99 donde los banqueros, a cargo de la política económica y de liberalización financiera, colapsaron la economía y los sistemas político y social.

La visión de la *Democratización Real* sostiene que ha habido un cambio fundamental desde entonces. Señala que Ecuador ha tenido grandes progresos sociales a favor de universalizar los derechos de las personas, con un mejoramiento marcado en la gestión del Estado y orientación de la economía y las políticas públicas, más allá de lo explicado por el *boom de commodities* regional. Este enfoque implica que Ecuador estuvo mejor en el 2016 que en el 2006, que esa década tuvo más progreso que la década anterior de 1996 al 2006, y

que el recorrido de progreso comparado (ranking) fue más amplio que la media de países comparables en la década 2006-2016, y elevó su puesto en el ranking. Es decir, afirma que no solo hay una diferencia respecto a la década pasada, sino que hay “diferencia en las diferencias” en el sentido de que además de haber una diferencia entre 2006 y 2016, también hay una diferencia en cuánto mejoró respecto a la década anterior y respecto a otros países impactados por el *boom de commodities*. Este progreso en las condiciones sustanciales, según la Democratización Real, es la base del éxito político del gobierno de la denominada ‘Revolución Ciudadana’, evidenciado en la mayor estabilidad de la historia nacional, así como el crecimiento de la votación por Rafael Correa en las elecciones de 2006, 2009 y 2013, así como del crecimiento de su partido en la Legislatura.

En este estudio obviamos las recomendaciones de que para vivir bien los países del Sur no deben vivir mejor, la implicación de que no debemos aliviar la pobreza porque es un invento del mundo occidental colonial (Escobar, 2005), que debemos decrecer, o de que un adecuado desarrollo no fomenta la emancipación humana y ecológica. Si bien se puede reconocer la necesidad de revertir el lucro y consumo sin fin, además de la necesidad de encontrar felicidad sin excesos como los que se concentran en el “mundo desarrollado”, las sociedades latinoamericanas tienen altos niveles de privaciones biológicas y sociales que vulneran los derechos y sus potencialidades de florecimiento humano y ecológico, cuya satisfacción es necesaria para la “vida en plenitud” (Sarayaku, 2003; Sen, 2001; SENPLADES, 2013; Altmann, 2016). Por lo tanto, es importante que llegue a niveles constitutivos de una plataforma de satisfacción de necesidades y posibilidades de emancipación. Una interpretación sobre la relación entre Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, desarrollo, crecimiento y la vida colectiva que vale ser considerada fue propuesta por la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo.

El Sumak Kawsay fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica. El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores (SENPLADES, 2013: 23).

El presente estudio invita a aplicar este marco a la evaluación de las políticas, coincidente con la temporalidad de hacerlo cada 10 años recomendada por Sabatier (2010). Con ello, se espera contribuir a brindar pistas de los casos a ser estudiados para mejorar las políticas públicas en América Latina.

## **Métodos de análisis**

En el presente análisis consideraremos una amplia gama de indicadores que miden y afectan la calidad de vida de las personas. Investigadores de distintas orientaciones asignarán distintos pesos a los distintos indicadores. Sin embargo, todos ellos nos brindan información útil para entender el progreso humano y social. Ninguno tiene la última palabra sobre cómo les fue a las personas y las naciones, pero especialmente considerados en conjunto, son muy dicentes sobre la dirección de la vida a escala nacional. Las fuentes de donde se obtienen las medidas base son las disponibles y validadas por la Comisión Económica de América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Instituto de Métricas, Evaluación de Salud, el Foro Económico Mundial y el Fondo para la Paz.



Los indicadores base a ser considerados son los siguientes: pobreza, desigualdad medida por el Índice Gini, Índice de Desarrollo Humano, prevalencia de subalimentación, PIB per cápita, desempleo, expectativa de vida, emigración, tasa de homicidio, tasa de suicidio, Índice de Competitividad Global, tasa de alfabetización, inscripción escolar en secundaria, Exámenes Regionales Comparativos y Exploratorios en Lectura y Matemáticas<sup>1</sup>, e Índice de Fragilidad del Estado.

Sin embargo, queremos investigar no el estado actual, sino el cambio. No se puede tener un criterio sobre el progreso social de un pueblo y nación si solo se mira la cifra estática de un momento. Para verificar la competencia entre la teoría de la Nueva Cleptocracia y la Democratización Real, respecto a la primera implicación testeable de estas teorías, podemos simplemente ver cuándo estaba mejor el Ecuador, en el 2006 o en el 2016; y cuándo mejoró más, en la década 1996-2006 o en la década 2006-2016.

Sin embargo, este análisis no nos permite decidir entre la teoría del Cambio Falso y la Democratización Real, ya que la teoría del Cambio Falso no niega necesariamente progreso social entre el 2006 y el 2016, sino que asevera que su origen radica en el boom de los precios de materias primas y no en factores endógenos de reforma. En este sentido podemos comparar el desempeño del Ecuador respecto a otros países de la región, homogéneamente distribuidos entre países con gobiernos denominados de 'izquierda' y de 'derecha', que también estuvieron en la ola de los precios de materias primas. Estos países de comparación son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Un test consiste en revisar si Ecuador tiene o no un desempeño mejor que la mitad de países de la región entre el 2006 y 2016. En caso de que sí, la teoría de la Democratización Real obtiene más confirmación que la del Cambio Falso y la Nueva Cleptocracia. Un segundo test es ver si eleva su posición en un ranking por cada indicador

<sup>1</sup> Para este indicador se consideran todos los países que tomaron el examen en el 2006 y 2013.

de cuánto progresó o no, en la década 1996-2006 vs 2006-2016. Si su posición en el ranking baja, las teorías del Cambio Falso, así como de la Nueva Cleptocracia, se confirman; y si se eleva lo hará la teoría de la Democratización Real. Si se mantiene igual, se brinda confirmación al Cambio Falso y “pecaremos” en el lado del cuidado, brindando confirmación a la Nueva Cleptocracia, aunque en estricto sentido esta teoría implica un empeoramiento. Vale mencionar que cuando no existen datos en los años requeridos, se utilizará el año más próximo para el cual sí exista información cuando exista. Es preciso señalar también que en el caso de los Exámenes Regionales Comparativos y Explicativos de calidad educativa se considerarán todos los países que participan en esta investigación. En los casos de la Competitividad Global, los Exámenes Regionales Comparativos y Explicativos y la Fragilidad del Estado no se cuenta con cifras cercanas a 1996, por lo cual solo se podrán considerar los tests que no involucran comparaciones con la década 1996-2006.

Sobre cada uno de estos indicadores dinámicos testaremos las tres teorías, respondiendo si se confirma ( $=1$ ), se desconfirma ( $=-1$ ) o no hay datos o no pesa evidencialmente ( $=0$ ). La matriz a ser contestada por cada test respecto a su implicación empírica es así:

**Tabla 1.** Formato de tabulación de resultados de los test por indicador, con implicaciones empíricas por cada teoría

Test	Respuesta	Teoría confirmada		
		Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	Sí/No	Implica que sí	No implica nada	Implica que no
¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	Sí/No	Implica que sí	No implica nada	Implica que no
¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	Sí/No	Implica que sí	Implica que sí	Implica que no
¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	Sí/No	Implica que sí	Implica que sí	Implica que no

Fuente: elaboración propia.

Potencialmente hay 60 tests de las teorías (excepto por tres indicadores que no tienen datos de 1996). Ejecutando los tests nos dirá cuántos confirman o desconfirman cada teoría, la balanza entre confirmaciones y desconfirmaciones, y el peso proporcional evidencial que tiene cada teoría.

### Resultados del testeo

A continuación se presentan los resultados de la aplicación del método descrito anteriormente:

**Pobreza***Tabla 2. Pobreza, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016*

Rank	PAIS	1996	2006	Progreso	Rank	PAIS	2006	2016	Progreso
1	MEXICO	46,10	26,80	-19,30	1	BOLIMA	40,60	22,30	-18,30
2	VENEZUELA	47,30	30,20	-17,10	2	ARGENTINA	22,30	4,50	-17,80
3	ECUADOR	56,20	39,90	-16,30	3	ECUADOR	39,90	22,90	-17,00
4	COLOMBIA	33,50	19,70	-13,80	4	PERU	31,20	15,30	-15,90
5	BOLIMA	52,30	40,60	-11,70	5	BRASIL	30,00	14,30	-15,70
6	CHILE	13,40	10,40	-3,00	6	PARAGUAY	47,80	32,70	-15,10
7	PERU	33,60	31,20	-2,40	7	URUGUAY	18,90	6,50	-12,40
8	BRASIL	30,60	30,00	-0,60	8	COLOMBIA	19,70	10,20	-9,50
9	ARGENTINA	17,80	22,30	4,50	9	CHILE	10,40	6,10	-4,30
10	PARAGUAY	39,20	47,80	8,60	10	VENEZUELA	30,20	32,10	1,90
11	URUGUAY	8,60	18,90	10,30	11	MEXICO	26,80	39,10	12,30

Fuente: Perfiles Nacionales, CEPAL. Elaboración propia.

Se observa que para la primera constatación entre Nueva Cleptocracia y Democratización Real, es posible confirmar que Ecuador redujo la tasa de Pobreza en 17 puntos porcentuales en la década 2006-2016, lo que equivale a una reducción del 42,6% de la frecuencia de pobreza que existía en el 2006, con lo cual no se confirma la teoría de la Nueva Cleptocracia pero sí la de Democratización Real. Esta es una reducción mayor que la de la década 1996-2006, con lo cual también se confirma la Democratización Real sobre la Nueva Cleptocracia. Entre 2006 y 2016, Ecuador progresó más que 8 de 11 países comparables, con lo cual se confirma la Democratización Real sobre la Nueva Cleptocracia y el Cambio Falso. Por otro lado, Ecuador se mantiene en los dos periodos en el puesto 3 respecto al ranking de los países comparados, con lo cual se confirman la Nueva Cleptocracia y el Cambio Falso, y se desconfirma la Democratización Real.

Tabla 3. Test de Tres Teorías, Pobreza (%)

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Pobreza	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	SI	1	1	-1

Fuente: basada en Tabla 2 con cifras de CEPAL. Elaboración propia.

### Desigualdad socioeconómica

Tabla 4. Desigualdad socioeconómica, Índice Gini, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016

RANK	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	CHILE	54,9	48,2	-6,7
2	BRASIL	59,9	55,6	-4,3
3	PERU	53,7	50,5	-3,2
4	COLOMBIA	56,9	53,7	-3,2
5	ARGENTINA	49,5	46,6	-2,9
6	PARAGUAY	54,7	53	-1,7
7	BOLIVIA	58,2	56,7	-1,5
8	VENEZUELA	47,8	46,9	-0,9
9	MEXICO	48,2	47,7	-0,5
10	ECUADOR	49,7	52,2	2,5
11	URUGUAY		45,9	NA

(Continúa)

RANK	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	BOLIVIA	56,7	44,6	-12,1
2	ECUADOR	52,2	45	-7,2
3	PERU	50,5	43,8	-6,7
4	URUGUAY	45,9	39,7	-6,2
5	PARAGUAY	53	47,9	-5,1
6	BRASIL	55,6	51,3	-4,3
7	MEXICO	47,7	43,4	-4,3
8	ARGENTINA	46,6	42,4	-4,2
9	COLOMBIA	53,7	50,8	-2,9
10	CHILE	48,2	47,7	-0,5
11	VENEZUELA	46,9		NA

Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Se puede observar que Ecuador no estaba mejor en el 2006 que en el 2016. En el 2006 mantenía 52,2 puntos, mientras que para el 2016 baja a 45 puntos, solo vencido por Bolivia, país número 1 en el mundo en reducción de desigualdad medida por el Índice Gini en este periodo. Perfecta igualdad no es lo mejor, pero gran desigualdad es anti-democrático, afectando profundamente posibilidad de participación en igualdad de oportunidades en la vida nacional. Entre 1996 y 2006, Ecuador incrementó su desigualdad 2,5 puntos en el Índice Gini, para llegar a 52,2 mientras entre 2006 y 2016 bajó en 7,2 puntos. También progresó más que ocho de los diez países comparados entre el 2006 y el 2016 y estuvo en un puesto mejor que el que tuvo por su progreso entre 1996 y el 2006, década en la cual obtuvo el último lugar entre países comparados, con lo cual los cuatro tests sobre el Índice Gini desconfirman las teorías de la Nueva Cleptocracia y Cambio Falso, mientras confirman la teoría de la Democratización Real.

Tabla 5. Test de Tres Teorías, Desigualdad

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Desigualdad medida por el índice Gini	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	NO	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 4 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

## Índice de Desarrollo Humano

Tabla 6. Índice de Desarrollo Humano, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016

RANK	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	VENEZUELA	0,66	0,744	0,084
2	MÉXICO	0,677	0,736	0,059
3	COLOMBIA	0,634	0,691	0,057
4	CHILE	0,734	0,788	0,054
5	BOLIVIA	0,578	0,63	0,052
6	ARGENTINA	0,738	0,787	0,049
7	PERÚ	0,648	0,695	0,047
8	BRASIL	0,656	0,702	0,046

(Continúa)

9	URUGUAY	0,717	0,761	0,044
10	PARAGUAY	0,613	0,649	0,036
11	ECUADOR	0,664	0,696	0,032

RANK	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	BOLIVIA	0,63	0,689	0,059
2	BRASIL	0,702	0,758	0,056
3	COLOMBIA	0,691	0,747	0,056
4	CHILE	0,788	0,842	0,054
5	ECUADOR	0,696	0,749	0,053
6	PERÚ	0,695	0,748	0,053
7	PARAGUAY	0,649	0,702	0,053
8	URUGUAY	0,761	0,802	0,041
9	MÉXICO	0,736	0,772	0,036
10	ARGENTINA	0,787	0,822	0,035
11	VENEZUELA	0,744	0,766	0,022

Fuente: UNESCO. Elaboración propia.

El Ecuador obtiene una mejoría el 2016 en contraste con el 2006, avanzando 0,053 en el Índice de Desarrollo Humano. Progresó más en esta década que en la de 1996-2006, donde había incrementado 0,032 puntos. Tampoco es verdad que Ecuador progresó menos que la mitad de países comparados, ya que se desempeñó mejor que seis de los once, entre 2006 y 2016. Su posición en el puesto número 5 en progreso respecto al desarrollo humano en el período de análisis es superior que en la década que le precede, en la cual ocupó el último puesto, el 11. Las cuatro pruebas rebaten las teorías de la Nueva Cleptocracia y el Cambio Falso, mientras validan la Democratización Real.



*Tabla 7. Test de Tres Teorías, Índice de Desarrollo Humano*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Índice de Desarrollo Humano	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	NO	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 6 con cifras de UNESCO. Elaboración propia.

### **Subalimentación**

*Tabla 8. Prevalencia de Subalimentación, Progreso y Rank, 1999/2001, 2005/2007, 2014/2016*

R	PAÍS	1999/2001	2005/2007	PROGRESO
1	BRASIL	12	3,8	-8,2
2	VENEZUELA	16,4	8,4	-8
3	BOLIVIA	33,4	28,7	-4,7
4	PERÚ	21,8	17,6	-4,2
5	ECUADOR	18,5	16,2	-2,3
6	CHILE	4,7	3,9	-0,8

(Continúa)

7	PARAGUAY	12,9	12,4	-0,5
8	URUGUAY	4,2	4	-0,2
9	COLOMBIA	9,7	9,6	-0,1
10	MÉXICO	4,4	5	0,6
11	ARGENTINA	3,5	4,4	0,9

R	PAÍS	2005/2007	2014/2016	PROGRESO
1	PERÚ	17,6	7,9	-9,7
2	BOLIVIA	28,7	20,2	-8,5
3	ECUADOR	16,2	12,1	-4,1
4	COLOMBIA	9,6	7,1	-2,5
5	URUGUAY	4	2,5	-1,5
6	BRASIL	3,8	2,5	-1,3
7	ARGENTINA	4,4	3,6	-0,8
8	MEXICO	5	4,2	-0,8
9	PARAGUAY	12,4	12	-0,4
10	CHILE	3,9	3,7	-0,2
11	VENEZUELA	8,4	13	4,6

Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Como se puede ver en 2005/07, la prevalencia de subalimentación era un cuarto más alta que en 2014/16 (16,2 vs 12,1, respectivamente). También se puede observar que la reducción de la prevalencia de subalimentación fue mayor en la década 2005/06-2014/16 (-4,1) que en la década previa (-2,3). Ecuador estuvo en el puesto número 3 de más progreso en este aspecto, sobre ocho de los once países comparados y mayor que su puesto (7) en la década 1999/01-2005/07. Respecto al progreso en esta condición de vida, la Nueva Cleptocracia y el Cambio Real están desconfirmados por todos los tests aplicables, mientras la Democratización Real obtiene confirmación.

*Tabla 9. Test de Tres Teorías, Subalimentación*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Prevalencia de Sub alimentación	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	NO	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 8 con cifras de CEPAL. Elaboración propia.

### ***Ingreso per cápita***

*Tabla 10. PIB per cápita (% Cambio, Dólares constantes 2010), Progreso y Rank*

Rank	PAÍS	1996	2006	CAMBIO	PROGRESO
1	CHILE	8.480	11.834	3.354	39,55%
2	PERU	3.176	4.070	894	28,16%
3	MEXICO	7.894	9.328	1.434	18,16%
4	BOLIVIA	1.540	1.772	233	15,11%

(Continúa)

5	COLOMBIA	4.862	5.597	735	15,11%
6	ECUADOR	3.833	4.401	568	14,82%
7	ARGENTINA	7.955	9.112	1.157	14,54%
8	BRASIL	8.599	9.762	1.163	13,52%
9	URUGUAY	8.433	9.425	992	11,76%
10	VENEZUELA	12.265	13.221	956	7,80%
11	PARAGUAY	2.917	2.796	-120,49	-4,13%

Rank	PAÍS	2006	2016	CAMBIO	PROGRESO
1	PERÚ	4.070	6.173	2.103	51,67%
2	URUGUAY	9.425	14.043	4.618	49,00%
3	BOLIVIA	1.772	2.458	686	38,70%
4	COLOMBIA	5.597	7.532	1.935	34,58%
5	CHILE	11.834	14.959	3.125	26,40%
6	ECUADOR	4.401	5.191	790	17,96%
7	ARGENTINA	9.112	10.206	1.094	12,01%
8	BRASIL	9.762	10.869	1.107	11,34%
9	MÉXICO	9.328	9.872	543,94	5,83%
10	PARAGUAY	2.796	2.926	129,53	4,63%
11	VENEZUELA	13.221,48	13.709	487,56	3,69%

Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Se evidencia que Ecuador tuvo un PIB per cápita real de \$4.400,86 en el 2006 y \$5.191,1 en el 2016, equivalente a un incremento de 17,96%. Si bien los ingresos per cápita no nos dicen todo, está sujeto a distorsiones por la desigualdad, deterioro ambiental y después de cierto nivel no tiene impacto en la calidad de vida, es por ello que se revisa este indicador junto con indicadores de desigualdad y otros pertinentes. Vale también notar que el bajo impacto en la calidad de vida viene después de llegar a los \$20.000 dólares per cápita (Social Progress Imperative, 2016), y el Ecuador y el resto de América Latina todavía no alcanzan este logro. En los niveles de ingreso de Ecuador, esta

variación tiene grandes impactos en la calidad de vida. Vale también notar que elevar el PIB per cápita también se logra reduciendo el número de personas entre las cuales se divide el PIB y la emigración fue un factor importante en la década 1996-2006, mientras en la década 2006-2016 hubo inmigración neta. El incremento en la década 2006-2016, equivalente a 17,96%, fue un quinto mayor que en la década 1996-2006, 14,8%, es decir que Ecuador en esta medida superó a la mitad de los países comparados en la década 2006-2016, y no cambió de ubicación en el ranking en las dos décadas (puesto 6). Con esto, la Nueva Cleptocracia obtiene tres desconfirmaciones y una confirmación; el Cambio Falso, una desconfirmación y una confirmación; y la Democratización Real, tres confirmaciones y una desconfirmación.

*Tabla 11. Test de Tres Teorías, Ingreso Per Cápita*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
PIB per cápita constante (%)	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	SI	1	1	-1

Fuente: basada en Tabla 10 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

## Desempleo

Tabla 12. Tasa de desempleo, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	ARGENTINA	17,2	10,2	-7
2	ECUADOR	10,4	8,1	-2,3
3	VENEZUELA	11,8	10	-1,8
4	PERÚ	8	6,4	-1,6
5	MÉXICO	5,5	4,6	-0,9
6	URUGUAY	11,9	11,3	-0,6
7	PARAGUAY	8,2	8,9	0,7
8	COLOMBIA	11,2	12,2	1
9	CHILE	6,4	7,8	1,4
10	BOLIVIA	3,8	8	4,2
11	BRASIL	5,4	10	4,6

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	URUGUAY	11,3	8,2	-3,1
2	BOLIVIA	8	4,9	-3,1
3	VENEZUELA	10	7,3	-2,7
4	COLOMBIA	12,2	9,7	-2,5
5	ECUADOR	8,1	5,9	-2,2
6	ARGENTINA	10,2	8,5	-1,7
7	CHILE	7,8	6,5	-1,3
8	PARAGUAY	8,9	7,7	-1,2
9	PERÚ	6,4	5,2	-1,2
10	MÉXICO	4,6	4,3	-0,3
11	BRASIL	10	13	3

Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Ecuador tuvo una tasa de desempleo de 5,9% en el 2016, un cuarto menor que en el 2006, 8,1%, una reducción mayor que más de la mitad de los países comparables. En la década previa, bajó más el desempleo tanto en términos absolutos como comparado a los otros países de la región. Con esto, la Nueva Cleptocracia y la Democratización Real se confirman en dos tests y se desconfirma en dos tests; mientras el Cambio Falso se confirma en un test y se desconfirma en otro.

*Tabla 13. Test de Tres Teorías, Desempleo*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Tasa de desempleo	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NO	1	0	-1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	NO	1	1	-1

Fuente: basada en Tabla 10 con cifras de CEPAL. Elaboración propia.

**Expectativa de vida****Tabla 14. Expectativa de años de vida, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016.**

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	BOLIVIA	58,42	64,1	5,68
2	BRASIL	68,11	72,41	4,3
3	PERÚ	68,53	72,76	4,23
4	COLOMBIA	69,76	72,53	2,77
5	ECUADOR	71,59	74,32	2,73
6	PARAGUAY	69,11	71,49	2,38
7	MÉXICO	73,16	75,51	2,35
8	CHILE	75,68	77,93	2,25
9	ARGENTINA	72,75	74,94	2,19
10	URUGUAY	73,85	75,96	2,11
11	VENEZUELA	71,18	73,24	2,06

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	BOLIVIA	64,1	69,13	5,03
2	BRASIL	72,41	75,51	3,1
3	PERÚ	72,76	74,98	2,22
4	ECUADOR	74,32	76,33	2,01
5	COLOMBIA	72,53	74,38	1,85
6	ARGENTINA	74,94	76,58	1,64
7	PARAGUAY	71,49	73,12	1,63
8	MÉXICO	75,51	77,12	1,61
9	CHILE	77,93	79,52	1,59
10	URUGUAY	75,96	77,49	1,53
11	VENEZUELA	73,24	74,55	1,31

Fuente: Estadísticas de la ONU, vía Banco Mundial. Elaboración propia.

En el 2016, las personas viven dos años más que en el 2006. Sin embargo, en la década anterior, las personas ganaron un tercio más



años de vida, con 2,73. Aun así, Ecuador se encuentra por encima de seis de once países considerados. No obstante, en la segunda década, Ecuador sube un puesto en el ranking, con lo cual la teoría de la Nueva Cleptocracia obtiene una confirmación y tres desconfirmaciones; la teoría del Cambio Falso dos desconfirmaciones; y la teoría de la Democracia Real, tiene una desconfirmación y tres confirmaciones.

*Tabla 15. Test de Tres Teorías, Expectativa de vida*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Expectativa de años de vida	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	NO	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	SI	1	0	-1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	NO	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto otros países comparables?	NO	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 14 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

**Emigración**

*Tabla 16. Emigración neta del país (coeficiente de migrantes respecto a población interna), Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016*

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	CHILE	3,42%	3,30%	-0,11%
2	BRASIL	0,46%	0,64%	0,19%
3	VENEZUELA	1,07%	1,61%	0,53%
4	ARGENTINA	1,36%	2,06%	0,70%
5	COLOMBIA	3,20%	4,29%	1,09%
6	PERÚ	2,08%	3,53%	1,45%
7	URUGUAY	7,20%	8,93%	1,73%
8	BOLIVIA	3,67%	5,86%	2,20%
9	PARAGUAY	6,90%	9,26%	2,36%
10	MÉXICO	7,26%	9,82%	2,56%
11	ECUADOR	2,79%	7,07%	4,29%

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	ECUADOR	7,07%	6,75%	-0,33%
2	MÉXICO	9,82%	9,84%	0,01%
3	BRASIL	0,64%	0,75%	0,11%
4	CHILE	3,30%	3,41%	0,11%
5	ARGENTINA	2,06%	2,17%	0,12%
6	VENEZUELA	1,61%	2,03%	0,42%
7	PERÚ	3,53%	4,50%	0,97%
8	URUGUAY	8,93%	10,12%	1,20%
9	COLOMBIA	4,29%	5,49%	1,20%
10	BOLIVIA	5,86%	7,31%	1,44%
11	PARAGUAY	9,26%	12,54%	3,28%

Fuente: Departamento de Estadística de las Naciones Unidas.  
Elaboración propia.

Se aprecia que el coeficiente de ecuatorianos fuera del país es menor en el 2006 que en el 2016. En la década 1996-2006, el 4,29% de la población ecuatoriana migró fuera del país, mientras en la década posterior retornó. En la segunda década, Ecuador es Número 1 en el retorno de su población en la región, por encima de los otros diez países, y esto supone una mejoría en términos comparados con su puesto en el ranking en la década anterior, donde ocupaba el último lugar. Con lo cual, la Nueva Cleptocracia obtiene cuatro desconfirmaciones, el Cambio Falso dos desconfirmaciones y Democracia Real cuatro confirmaciones.

*Tabla 17. Test de Tres Teorías, Migración.*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Emigración neta	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	No	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 16 con cifras de Naciones Unidas. Elaboración propia.

**Homicidios***Tabla 18. Homicidios por 100,000, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016*

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	COLOMBIA	71,8	40	-31,8
2	BOLIVIA	17	5,2	-11,8
3	URUGUAY	16,7	6,1	-10,6
4	MÉXICO	15	9	-6
5	PARAGUAY	17	12,6	-4,4
6	ARGENTINA	8,5	5,3	-3,2
7	BRASIL	24,8	24	-0,8
8	ECUADOR	14,5	17	2,5
9	VENEZUELA	22	45	23
10	CHILE	NA	3,6	NA
11	PERÚ	NA	5,7	NA

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	COLOMBIA	40	26	-14
2	ECUADOR	17	6	-11
3	PARAGUAY	12,6	9,3	-3,3
4	CHILE	3,6	3,4	-0,2
5	ARGENTINA	5,3	5,9	0,6
6	BOLIVIA	5,2	6,3	1,1
7	URUGUAY	6,1	8	1,9
8	PERÚ	5,7	7,7	2
9	BRASIL	24	30	6
10	MÉXICO	9	19	10
11	VENEZUELA	45	56	11

Fuente: Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, vía Banco Mundial. Elaboración propia.

Ecuador redujo en casi dos tercios la tasa de homicidios para el 2016, respecto al 2006. En la década anterior, en vez de reducirse, la tasa de homicidios se incrementó de 14,5 a 17 homicidios por cada 100,000. Ecuador progresó más que nueve de los otros diez países comparados entre el 2006 y el 2016. Transitando del puesto número ocho al puesto número dos, a Ecuador le fue sustancialmente mejor en la segunda década que en la primera. Las teorías de la Nueva Cleptocracia y el Cambio Falso son desconfirmadas en todos los tests aplicados y se confirma la Democracia Real en todos.

*Tabla 19. Test de Tres Teorías, Homicidios.*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Tasa de homicidio	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	No	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 18 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

**Suicidios***Tabla 20. Suicidios por cada 100,000, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016*

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	CHILE	15,8	11,77	-4,03
2	PERÚ	5,09	3,73	-1,36
3	BOLIVIA	8,56	7,61	-0,95
4	ARGENTINA	12,32	11,38	-0,94
5	BRASIL	6,94	6,54	-0,4
6	COLOMBIA	6,95	6,65	-0,3
7	MÉXICO	4,87	5,13	0,26
8	VENEZUELA	8,77	9,38	0,61
9	ECUADOR	7,59	8,48	0,89
10	PARAGUAY	4,49	5,94	1,45
11	URUGUAY	14,41	16,89	2,48

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	COLOMBIA	6,65	5,68	-0,97
2	CHILE	11,77	10,89	-0,88
3	PERÚ	3,73	3,03	-0,7
4	ECUADOR	8,48	7,87	-0,61
5	BOLIVIA	7,61	7,2	-0,41
6	ARGENTINA	11,38	11,2	-0,18
7	BRASIL	6,54	6,37	-0,17
8	URUGUAY	16,89	16,8	-0,09
9	VENEZUELA	9,38	9,43	0,05
10	PARAGUAY	5,94	6,55	0,61
11	MÉXICO	5,13	5,81	0,68

Fuente: Instituto de Métricas y Evaluación de Salud. Elaboración propia.

Entre el 2006 y el 2016, Ecuador redujo su tasa de suicidios en 0,61 puntos. Entre 1996 y el 2006, Ecuador aumentó su tasa de suicidios en 0,89. En la década 2006-2016 Ecuador mejoró su tasa de suicidios más que siete de los otros diez países comparados, con lo cual elevó su

puesto en el ranking del puesto nueve al cuatro. Con esto se desconfirman todas la implicaciones observables de la Nueva Cleptocracia y Cambio Falso, mientras se confirman las implicaciones de Democratización Real.

*Tabla 21. Test de Tres Teorías, Suicidios*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Tasa de suicidios	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	No	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 20 con cifras de Instituto para Métricas y Evaluación de Salud. Elaboración propia.

**Competitividad global***Tabla 22. Índice de Competitividad Global, Progreso y Rank, 2006 y 2016*

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	ECUADOR	3,62	3,96	0,34
2	PERÚ	3,9	4,23	0,33
3	URUGUAY	3,9	4,17	0,27
4	PARAGUAY	3,42	3,65	0,23
5	COLOMBIA	4,1	4,3	0,2
6	MÉXICO	4,23	4,41	0,18
7	BOLIVIA	3,53	3,54	0,01
8	BRASIL	4,07	4,06	-0,01
9	CHILE	4,82	4,64	-0,18
10	ARGENTINA	4,02	3,81	-0,21
11	VENEZUELA	3,79	3,27	-0,52

Fuente: Foro Económico Mundial. Elaboración propia.

Nota: No hay datos de 1996.

En el 2016 Ecuador tuvo mayor competitividad sistémica, la cual mide factores de educación, salud, infraestructura, facilidad de emprender, interconectividad, comunicaciones, carreteras, entre otros, que en el 2006. Si bien no se puede comparar con el 1996, se conoce qué puesto ocupaba Ecuador entre los once países en 2006, el puesto nueve. Vale resaltar que estando en primer lugar en la década 2006-2016, es imposible que le haya ido mejor en la década 1996-2006 en el ranking. Sin embargo, aplicando el método con rigor, el resultado es que la Nueva Cleptocracia obtiene dos desconfirmaciones, el Cambio Falso una desconfirmación y la Democratización Real dos confirmaciones.



*Tabla 23. Test de Tres Teorías, Competitividad Global*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Índice de Competitividad Global	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NA	0	0	0
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	NA	0	0	0

Fuente: basada en Tabla 20 con cifras de Foro Económico Mundial.  
Elaboración propia.

## Alfabetización

*Tabla 24. Tasa de alfabetización, Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016*

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	BRASIL	74,59	86,37	11,78
2	BOLIVIA	79,99	86,72	6,73
3	PARAGUAY	90,27	94,56	4,29

(Continúa)

4	VENEZUELA	89,83	92,98	3,15
5	MÉXICO	87,56	90,54	2,98
6	CHILE	94,29	95,72	1,43
7	COLOMBIA	91,21	92,3	1,09
8	ARGENTINA	96,13	97,19	1,06
9	URUGUAY	96,78	97,79	1,01
10	PERÚ	87,15	87,67	0,52
11	ECUADOR	90,98	84,19	-6,79

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	ECUADOR	84,19	94,35	10,16
2	PERÚ	87,67	94,17	6,5
3	BOLIVIA	86,72	92,46	5,74
4	BRASIL	86,37	91,73	5,36
5	VENEZUELA	92,98	97,13	4,15
6	MÉXICO	90,54	94,48	3,94
7	COLOMBIA	92,3	94,25	1,95
8	ARGENTINA	97,19	98,09	0,9
9	URUGUAY	97,79	98,52	0,73
10	CHILE	95,72	96,27	0,55
11	PARAGUAY	94,56	95,07	0,51

Fuente: UNESCO vía Banco Mundial. Elaboración propia.

El gráfico indica que la tasa de alfabetización es más alta en el 2016 que en el 2006. Se observa no solo que Ecuador progresó más en esa década que en la de 1996-2006, en la cual la tasa de alfabetización cayó 6,79 puntos, sino también que Ecuador progresó más que el resto de países comparados, ubicándose en el primer lugar, después de una década donde estuvo en el último lugar. La Nueva Cleptocracia y el Cambio Falso se desconfirman en todas sus implicaciones observacionales, mientras la Democratización Real se confirma en todas.

Tabla 25. Test de Tres Teorías, Alfabetización

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Tasa de alfabetización	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2016 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	No	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 24 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

### *Inscripción escolar en secundaria*

Tabla 26. Inscripción escolar en secundaria (% neto), Progreso y Rank, 1996, 2006, 2016

Rank	PAÍS	1996	2006	PROGRESO
1	PARAGUAY	38,27	58,14	19,87
2	VENEZUELA	47,73	65,16	17,43
3	PERÚ	54,79	72,11	17,32
4	MÉXICO	49,49	65,89	16,4

(Continúa)

5	BOLIVIA	60,82	74,25	13,43
6	ECUADOR	46,35	54,43	8,08
7	ARGENTINA	74,57	79,11	4,54
8	BRASIL	NA	73,18	NA
9	CHILE	NA	89,94	NA
10	COLOMBIA	NA	68,91	NA
11	URUGUAY	NA	67,61	NA

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	ECUADOR	54,43	88,24	33,81
2	URUGUAY	67,61	81,26	13,65
3	MÉXICO	65,89	77,15	11,26
4	COLOMBIA	68,91	78,71	9,8
5	ARGENTINA	79,11	88,55	9,44
6	PARAGUAY	58,14	66,46	8,32
7	BRASIL	73,18	81,35	8,17
8	PERÚ	72,11	78,38	6,27
9	VENEZUELA	65,16	71,4	6,24
10	BOLIVIA	74,25	77,99	3,74
11	CHILE	89,94	87,09	-2,85

Fuente: UNESCO vía Banco Mundial. Elaboración propia.

En cuanto a la inscripción escolar de secundaria, Ecuador incrementó este indicador por 33,81 puntos en 2016 en relación al 2006; esto significa 405% lo que progresó la década anterior, ubicándose en el puesto Número 1 entre los países comparados, ascendiendo del penúltimo puesto que tuvo en la década anterior entre los países comparados para los cuales hay datos. La Democratización Real obtiene confirmación en todos los tests y las otras dos teorías obtienen desconfirmación.

Tabla 27. Test de Tres Teorías, Inscripción Secundaria

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Tasa de inscripción en secundaria	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016 respecto a otros países comparables?	No	-1	-1	1

Fuente: basada en Tabla 26 con cifras de Banco Mundial. Elaboración propia.

A continuación revisamos la evolución de la calidad como agregado promedio de los resultados de aprendizaje en Matemáticas y Lectura en los Exámenes Regionales Comparativos y Explicativos (ERCE) de la UNESCO.

**Calidad de la Educación***Tabla 28. Progreso de la calidad medida como diferencia entre aprendizaje de lectura y matemáticas de 3ro y 6to, 2006, 2013*

	PAÍS	2006	2013	PROGRESO
1	ECUADOR	458,1	509,1	51,0
2	PERÚ	478,5	521,7	43,2
3	REP. DOMINICANA	407,1	448,7	41,7
4	GUATEMALA	452,8	493,1	40,3
5	CHILE	538,7	572,8	34,1
6	PANAMÁ	463,5	482,0	18,6
7	BRASIL	507,1	525,6	18,5
8	COLOMBIA	504,4	519,6	15,2
9	ARGENTINA	508,7	521,1	12,4
10	NICARAGUA	468,4	476,0	7,6
11	MÉXICO	533,5	541,0	7,5
12	PARAGUAY	469,6	473,4	3,8
13	NUEVO LEÓN	554,2	556,1	1,9
14	URUGUAY	545,4	543,3	-2,2
15	COSTA RICA	553,4	545,3	-8,1

Fuente: Exámenes Regionales Comparativos y Explicativos, UNESCO.  
Elaboración propia. Nota: No hay datos de 1996.

Ecuador es el país con mayores avances significativos en la calidad educativa en la década evaluada, sobre el resto de países. No es posible contrastar la información sobre la evolución en la década anterior porque el Ecuador no participó en el primer ERCE. Sin embargo, en el 2006 estaba en el puesto trece de quince. Se brinda evidencia de Democratización Real, y se desconfirman las otras dos teorías.

Tabla 29. Test de Tres Teorías, Calidad de la Educación.

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NA	0	0	0
Calidad de la educación, ERCE	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2016 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	NA	0	0	0

Fuente: basada en Tabla 28 con cifras de UNESCO. Elaboración propia.

### **Fragilidad del Estado**

Tabla 30. Índice de Fragilidad del Estado, Progreso 2006 y 2016.

Rank	PAÍS	2006	2016	PROGRESO
1	COLOMBIA	91,8	80,2	-11,6
2	ECUADOR	81,2	75,6	-5,6
3	URUGUAY	41,2	36,2	-5
4	BOLIVIA	82,9	78,5	-4,4
5	MÉXICO	73,1	70,4	-2,7
6	VENEZUELA	81,2	81,6	0,4
7	PARAGUAY	72	72,6	0,6
8	BRASIL	63,1	65,3	2,2
9	ARGENTINA	40,8	48,4	7,6
10	CHILE	32	41,9	9,9
11	PERÚ	79,2	98	18,8

Fuente: Fund for Peace. Elaboración propia.

La fragilidad del Estado ecuatoriano se redujo para el 2016, respecto al 2006. Progresó más que nueve de los otros diez países comparados, obteniendo el segundo lugar. No es extraño dado que en la década 2007-2016 tuvo un solo gobernante electo con gran apoyo popular, en un país donde el promedio de duración de los jefes de Estado es de 2 años desde la Independencia en 1830 y en la década 1996-2006 en promedio cada año tuvo un nuevo jefe de Estado, marcados por gran rechazo popular, con tres derrocamientos, transitada por una junta cívico-militar, y una Constitución (1998) impuesta por un grupo sin legalidad ni legitimidad democrática para elaborar y adoptar una nueva constitución (Restrepo, 2017a). El resultado es dos desconfirmaciones para Nueva Cleptocracia, una desconfirmación para el Cambio Falso y dos confirmaciones para Democratización Real.

*Tabla 31. Test de Tres Teorías, Fragilidad del Estado.*

Indicador	Test	Respuesta	Resultado Confirmacional		
			Nueva Cleptocracia	Cambio Falso	Democratización Real
Fragilidad del Estado	¿Ecuador estaba mejor en el 2006 que en el 2016?	No	-1	0	1
	¿Ecuador progresó más entre 1996 y el 2006 que entre el 2006 y el 2016?	NA	0	0	0
	¿Ecuador progresó menos que la mitad de países comparables entre el 2006 y el 2016?	No	-1	-1	1
	¿Ecuador progresó igual o más entre 1996 y el 2016 que entre el 2006 y el 2016, respecto a otros países comparables?	NA	0	0	0

Fuente: basada en Tabla 30 con cifras de Fund for Peace. Elaboración propia.



El resultado final de la aplicación de los tests al modelo de evaluación basado en los datos de progreso social, es que la teoría de la Nueva Cleptocracia obtuvo cinco confirmaciones, 49 desconfirmaciones, para un total neto de 44 desconfirmaciones, equivalente a ser desconfirmada estadísticamente en 90,74% de los tests aplicables. La teoría del Cambio Falso obtuvo tres confirmaciones, 24 desconfirmaciones, para un balance evidencial negativo de 21 tests, equivalente a ser desconfirmada 88,89% de los tests. La teoría de la Democratización Real fue confirmada en 49 tests, desconfirmada en 5, con una balanza a favor de 44 tests, equivalente a ser confirmada en 90,74% de los tests.

*Tabla 32. Resultados del Test de Tres Teorías*

Teoría testeada	Confir- maciones	Desconfir- maciones	Des/Confir- mación neta	Número de tests aplicados (-NA)	5 Des/Con- firmación
Nueva Cleptocracia	5	49	-44	54	-90,74%
Cambio falso	3	24	-21	27	-88,89%
Democratiza- ción Real	49	5	44	54	90,74%

Fuente: elaboración propia.

## **Interpretación del testeo**

Resalta el balance de la evidencia estadística sobre los progresos sociales que ha tenido el Ecuador en la década 2006-2016, intrínsecamente, así como de forma comparada histórica y regionalmente. Se puede apreciar además que pasó de no tener ningún Primer Lugar en progreso social en la década 1996-2006 respecto a otros países comparables (aunque sí tres Últimos Lugares, en Índice de Desarrollo Humano, Alfabetización y Emigración), a tener el Primer Lugar en progreso respecto a cuatro indicadores (Emigración, Competitividad

sistémica, Alfabetización, Inscripción neta en secundaria, Aprendizaje de Matemáticas y Lectura) y ningún Último Lugar.

Se puede pensar que todo esto pudo ser realizado a costa de un endeudamiento agresivo del Gobierno Central o del país en general. Sin embargo, las cifras de CEPAL muestran que la deuda externa del Gobierno Central, de acuerdo con los estándares de comparabilidad histórica e internacional aplicables, solo incrementó 4,1 puntos de 19,4% en 2006 a 23,5% del PIB en 2016, y las cifras del Banco Mundial, con las que se miden todos los países del mundo desde los años 60 hasta el presente, muestran que el Ecuador redujo su deuda externa como porcentaje del PIB, 1,8 puntos, de 36,5 a 34,7% en la década señalada.

Para una sociedad democrática que toma decisiones sobre su porvenir, es importante poder entenderse, lo cual se dificulta con fuerzas económicas, políticas, sociales y mediáticas que pueden distorsionar el conocimiento ciudadano. La investigación científica es un antídoto clave contra la manipulación.

Sin embargo, si bien la investigación presente brinda una fundamentación fuerte para una de las tres teorías más importantes sobre el Ecuador en la década 2006-2016, no es un “cheque en blanco” por una opción política de administración de lo público. El progreso neto durante la década señalada no debe prevenir a la ciudadanía y el análisis científico de señalar acciones cuestionables cometidas durante esta década. Entre ellas está la inversión desproporcionada en una de las industrias más sucias del planeta, con subsidios gigantes a gasolinas e inversión en refinerías, en vez de una inversión equivalente en un nuevo sistema de producción industrial de transporte limpio; la continuación de la rápida deforestación de la Amazonía, especialmente para intereses ganaderos (FAO, 2015); y no haber movilizado mejor la construcción de un sujeto político de visión ciudadana que pueda gestionar mejor los medios de comunicación y elegir opciones políticas. En varios casos, entre ellos, la nominación del candidato a presidente sin una amplia discusión de ideas, resultó en la socavación de la misma agenda democratizadora. Todo ello

debe ser evaluado por la ciudadanía y las nuevas fuerzas políticas del país, para poder generar una sociedad, política, economía y ecología constitucional del Buen Vivir. Para las fuerzas de la región que buscan una administración para fortalecer las potencialidades de su población, la ciudadanía, y las capacidades creativas y productivas, el Ecuador deja aprendizajes de una de las experiencias posneoliberales más prometedoras que ha ofrecido la región.

Para dar otros avances sustanciales en la materialización de los derechos, el bienestar y el Buen Vivir, será importante corregir errores y ampliar las alianzas al sector indígena, protagonista del Paro Nacional de octubre 2019, y con quién la Revolución Ciudadana ha tenido una mala relación. Trascender las diferencias con honestidad y hacer un acuerdo programático que avance la agenda transformadora, trascendiendo las diferencias y resentimientos, es quizás el objetivo inmediato más importante para generar un frente progresista que logre evitar la profundización del gobierno neoliberal y logre reorientar la senda del país. Algunos puntos que me parecen clave en la generación de una agenda transformadora común son los siguientes:

- La formación de un sujeto político progresista y liderazgos más amplios.
- Un mayor esfuerzo por tener una relación armónica y de trabajo reparatorio con las comunidades indígenas.
- Re-priorizar la erradicación de la pobreza por ingresos y multidimensional.
- Mayor eficiencia en el gasto, una necesidad que se vio en varias esferas, incluyendo en la Refinería del Pacífico y en las becas internacionales. La medición de resultados del Gobierno por Resultados (GPR), no es una buena medición.

- Mayor fortalecimiento del periodismo de interés público, particularmente en los medios públicos y comunitarios, con respectiva autonomía responsable.
- Mayor respeto a los derechos a la libertad de expresión, oposición y resistencia.
- Mayores esfuerzos contra la corrupción en el sector público y privado.
- Encontrar mejores soluciones para el financiamiento de los partidos y campañas políticas para evitar el control del sistema político por parte de intereses particulares del capital.
- Llegar a una economía Carbono cero y de reforestación neta, construyendo una economía verde centrada en la sostenibilidad.

## Bibliografía

Acosta, A. y Cajas Guijarro, J. 2018a *Una década desperdiciada: las sombras del correísmo* (Quito: Centro Andino de Acción Popular).

Acosta, A. y Cajas Guijarro, J. 2018b “El ‘hocico de lagarto’ del correísmo: ricos muy bien, pobres (ligeramente) menos mal” en Cuvi, J. (comp.) *El gran fraude* (Quito: Arcoíris Producción Gráfica).

Altmann, P. 2016 “El Buen Vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak kawsay” en *Mundos Plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 3(1), 55-74.

Banco Mundial. 2017 Datos. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado de <http://data.worldbank.org/>, 20-10-17.

CEPAL. 2018 Datos y estadísticas, perfiles nacionales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i).

De la Torre, C. 2018 Para que no se repita la seducción populista a la izquierda. En Cuvi, J. (comp.): *El gran fraude* (Quito: Arcoiris Producción Gráfica).

De la Torre, C. 2016 Rafael Correa y la muerte lenta de la democracia en Ecuador. *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, 139.

Departamento de Estadística de Naciones Unidas. 2017 Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision. Naciones Unidas.

Escobar, A. 2005 “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social” en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Mato, D. (comp.), 17-31 (Caracas: Universidad Central de Venezuela).

FAO. 2015 *Global forest resource assessment 2015*. Roma. FAO.

Foro Económico Mundial. 2016 *Informe de Competitividad Mundial* (Ginebra: Foro Económico Mundial).

Fund for Peace. 2018 Data base. Recuperado de <http://fundforpeace.org/fsi/> 05-11-2018.

Grijalva, D. 2014 “El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en América Latina” en *Koyuntura* 48 (Quito: Instituto de Economía de la USFQ).

Hurtado, O. 2012 *Dictaduras del siglo XXI: El Caso Ecuatoriano* (Quito: Paradiso).

Instituto de Métricas y Evaluación de Salud. 2018 Data. Institute for Health Metrics and Evaluation. Recuperado de [www.healthdata.org](http://www.healthdata.org).

Jewell, L. 2005 “Transforming Ecuador: Action plan for democracy and stability” en Public Library of US Diplomacy. Recuperado de [https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO2416\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/05QUITO2416_a.html).

Larreátegui, C. 2012 Dictaduras del Siglo XXI. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/dictaduras-del-siglo-xxi.html>.

- Michelena, X. (ed.) 2017 *La década perdida: 2007-2017* (Quito: Paradiso).
- Muñoz, P. 2013 “El desafío de gestionar el Estado democrático para el Buen Vivir” en *Gestión pública, Mejores prácticas* (Quito: Corporación Ekos).
- Muñoz, F.; Unda, M. y Saltos, N. 2018 “Coyuntura posconsulta popular” en Cuvi, J. (comp.) *El gran fraude* (Quito: Arcoíris Producción Gráfica).
- Oviedo, A. 2014 “La izquierda gatoparda: revolución ciudadana o “restauración” del capitalismo” en *La Restauración conservadora del capitalismo* (Quito: Arcoíris Producción Gráfica).
- Pachano, S.; Basabe-Serrano, S. y Mejía, A. 2010 “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)” en *Revista de ciencia política* (Santiago), 30(1) 65-85.
- Pachano, S. 2010 “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento” en *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 297-317.
- Pachano, S. 2012 “RC-RC= 0” en *Balance de la revolución ciudadana*, pp. 43-74 (Quito: Planeta).
- Paredes, P. 2013 *La Revolución Ciudadana, Tanto para tan poco* (Quito: Universidad San Francisco de Quito).
- Paredes 27 de mayo de 2017 Se va Correa. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/opinion/2017/05/27/nota/6201319/se-va-correa>.
- Paz y Miño, J. 2009 “El gobierno de Rafael Correa: Un nuevo ciclo en la historia de Ecuador” en *Metapolítica: la mirada limpia de la política*, (65), 10.
- Porter, M.; Green, M. & Stern, S. 2016 Social Progress Index 2016 (Social Progress Imperative).
- Restrepo, R. 2015 “El surgimiento de la democracia constitucional de derechos y justicia en Ecuador” en *Reforma y Democracia*, 61, Feb. 2015, 133-176.

Restrepo, R. 2017a “Neoliberalism and elite democracy in Ecuador (1981-2007)” en *Review of European Studies* 9.

Restrepo, R. 2017b “Sovereign democratic transformation in Ecuador (2007-2016)” en *Review of European Studies*, 9(4).

Sabatier: (ed.) 2007 *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Buenos Aires, Westview Press/Proyecto de Modernización del Estado: Jefatura de Gabinete de Ministros).

Sarayaku (Territorio Autónomo de la Nación Originaria del Pueblo Kichwa de Sarayaku). 2003 Boletín de Prensa: “Sarayaku propone un acuerdo integral sobre autodeterminación y manejo de sus territorios”/“Sarayaku Sumak Kawsayta Ñawpakma Katina Killka”/ “El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro”. Recuperado de <http://www.latautonomy.org/sarayaku.pdf>.

Sen, A. 2001 *Development as freedom* (Oxford: Oxford University Press).

SENPLADES. 2013 *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir* (Quito: SENPLADES).

UNESCO. 2006 *Segundo estudio regional comparativo y explicativo* (París: UNESCO).

UNESCO. 2013 *Tercer estudio regional comparativo y explicativo* (París: UNESCO).

Vega, F. 2018 Una década de corrupción e impunidad sistemáticas” en Cuvi, J. (comp.) *El gran fraude* (Quito: Arcoíris Producción Gráfica).

Villavicencio, A. 2014 “Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. Lecturas críticas” en *La restauración conservadora del correísmo* (Quito: Arcoíris Producción Gráfica).





# Entre el mesianismo y la nueva historia

Un breve recorrido por el discurso  
progresista de Rafael Correa

*Diego Armando Jiménez-Bósquez y Judith Pinos Montenegro*

## Introducción

*Sin los contenidos de la experiencia, la razón es vacía.*

*Y sin la razón, la experiencia es ciega.*

Kant

Aun, sin la necesidad de conocer, ni de confesarse simpatizante del empirismo clásico, la mayoría de nosotros acepta la sabiduría contenida en aquello de que “la experiencia crea ciencia”. Y aunque tampoco necesitamos ser kantianos, debemos reconocer que no nos basta la experiencia, sino que necesitamos pasarla e incorporarla en nuestra vida a través de la razón. Y es este el último propósito del trabajo aquí desarrollado: presentar dos comportamientos característicos del liderazgo del ex presidente Rafael Correa en los diez años de su mandato progresista. Estos son, por un lado, la idea según la cual la historia empezó desde cero con el primer triunfo de Correa y, en segundo lugar, aquella según la cual él era el único que podía

liderar el proceso de cambios, a la manera de un mesías o enviado con poderes sobrenaturales.

El concepto de mesías tiene antecedentes en algunos autores. Así, Schmitt (1992: 50-54) propone que las estructuras de los Estados son nociones teológicas secularizadas, que posibilita a quien dirige el Estado, un baño simbólico de poder extraordinario sobre los ciudadanos comunes. En esa misma línea, para Benjamin (1991) la figura de mesías encarna la divinidad, aspecto que le habilita al líder a ejercer la violencia, para alcanzar sus propósitos; en consecuencia, según Derrida (1993) el mesías lejos de liberar decanta en ejercicios políticos autoritarios, justificados en la prédica de grandes relatos. Desde estos autores el mesianismo parece un ejercicio de concentración del poder, sin posibilidad de rendición de cuentas.

A diferencia de lo que antecede, Lévinas (1999) apuesta por un vínculo entre ética y mesianismo, basado en la comprensión del sufrimiento del otro, lo que permite que el mesías instale un tiempo de esperanza, un tiempo de trascendencia, más allá de la historia. Así la perspectiva mesiánica es una apuesta ética en favor de otro. En este artículo asumimos esta última versión, y al mismo tiempo la cuestionamos, vemos al mesías como quien se lee a sí mismo como responsable del pueblo; pero, desde nuestro punto de vista, tiene una gran dificultad, pues al cooptar toda la responsabilidad inutiliza la participación ciudadana y la releva de construir su propio camino.

Junto a la idea de mesías, asociamos el de tiempo e historia, el tiempo es un concepto clave que también lo derivamos del pensamiento de Lévinas, el tiempo se comprende solo en relación al otro y en relación a la muerte, por eso la figura de mesías es trascendente, en el sentido en que se constituye en una figura capaz de superar la muerte y vivir en la memoria del otro.

En tal sentido, el texto que ahora proponemos pone en juego estos dos elementos teóricos y exponen los motivos por los cuales, las prácticas políticas personalistas tipo mesías, resultan debilitantes para un proceso de construcción de sociedades democráticas. Sin duda, las realidades aquí analizadas podrían hacerse extensivas a los

procesos de otros países, pero hemos preferido centrar nuestro breve análisis en lo que ocurrió en Ecuador. En definitiva, el límite que nos autoimponemos es el resultado de mirar con respeto experiencias ajenas y preferir escuchar con atención lo que sus actores puedan decirnos.

Metodológicamente, nuestro trabajo hizo un análisis detallado del discurso e identificó los mensajes más reiterativos y característicos de quien dirigió al país entre los años 2007 a 2017. El corpus analizado abarca los mensajes a partir la campaña electoral 2006 que lo llevó a la presidencia, las rendiciones de cuenta semanales y los discursos presidenciales de sus diez años de gobierno. Respecto a los mensajes de la campaña electoral, se hace énfasis en aspectos que aparecen como redundantes y se analiza el uso de la imagen de Rafael Correa. Sobre los informativos semanales del Gobierno de Rafael Correa, al respecto hay varios aportes que nos anteceden como los de Bajini (2010) quien manifiesta que el discurso de Rafael Correa tuvo líneas de conexión con los de Fidel Castro, el Che, Chávez, Morales, Lula, Mujica, todos ellos confluyeron en la construcción de un imaginario colectivo que busca un cambio social. Espinosa (2011) indagó cualitativamente los mensajes semanales del presidente Correa y las percepciones de mujeres en extrema pobreza, sobre los mismos. En sus conclusiones dice que Correa despliega un discurso maniqueo, él como poseedor del bien y todo lo pasado como culpable de los males del Ecuador; mientras, las personas participantes en el estudio calificaron a Correa como cercano, afectivo e interesado en sus problemas.

Morales (2012), analizó desde la pragmática discursiva las características ideológicas presentes en las alocuciones de Correa realizadas en 2009. En la visión del autor, Correa se mostró como socialista moderado, cercano a las clases populares y acusador de sus oponentes políticos, creó una imagen positiva de sí mismo y deslegitimó a todo quien se oponga a su figura. De la Torre (2012), afirma que Rafael Correa construyó un discurso tecnocrático, usando los medios de comunicación, en una suerte de campaña permanente, llama a

este hecho “tele populismo”; operativamente Correa construyó una imagen de prócer de segunda generación, pero su acción decantó en la creación de una nueva élite de tecnócratas que someten al pueblo.

Como se evidencia, las reflexiones coinciden en la centralidad de la figura de Rafael Correa, así como su papel espectacular, constituyéndose en un representante populista, en el sentido otorgado por Laclau, 2009 cuando habla de un significant vacío, aquí nosotros compartimos con Laclau, que son las confluencias de condiciones, las que construyen el lugar y el momento ideal para que un líder ocupe ese espacio en el caso ecuatoriano Correa; pero lo que señalamos, que cuando Correa llega al poder su convencimiento de ser él el mesías y ningún otro, condena a la democracia ecuatoriana a su debilitamiento y a la imposibilidad de continuar con acciones progresistas a través de otro líder o lidereza, por lo que los logros de la década 2007 a 2017, no tuvieron continuidad al no existir quien encabece el nuevo proceso.

El otro grupo de documentos que analizamos en esta investigación, fueron los mensajes a la nación, conformados por el discurso de posesión y los discursos de rendición de cuentas a la nación, realizados anualmente frente a la Asamblea Nacional, donde Rafael Correa presentó los resultados de la gestión estatal y la visión de futuro.

Al revisar en conjunto todos documentos, observamos la presencia dos elementos centrales: una nueva historia (tiempo) y el mesianismo, que las elegimos como unidades hermeneúicas, y las usamos para organizar los resultados de este trabajo. En buena parte hemos desarrollado ideas propias, las cuales, en la medida de lo posible, las hemos reforzado o puesto a dialogar con otras voces consideradas pertinentes e importantes en este tipo de análisis.

Como aspecto final de esta breve introducción quisiéramos decir algo en torno a la idea de progreso. En América Latina cuando hablamos de los gobiernos progresistas nos estamos refiriendo a un tipo de gobiernos que se han entendido a sí mismos como la alternativa al neoliberalismo y sus consecuencias, otros lo llamaron giro a la izquierda (Cheresky, 2008). Esta es quizá la única nota que

muchas corrientes progresistas comparten, pues no todas tienen el mismo horizonte comprensivo. Hablar de progresismo en América Latina es hablar en referencia a un término, como muchos de los que usamos para referirnos a nuestra realidad política: ambiguo (Gaudichaud, 2019:9). Reconocer esta ambigüedad es necesario como punto de partida del debate en la medida en que puede ahorrarnos necias y bizantinas discusiones<sup>1</sup>. Nuestro afán no es problematizar la idea misma de “progresismo”, de si su uso es correcto o no. Lo que aquí hacemos es, supuesta una comprensión amplia de progresismo en la que caben muchos de los gobiernos de América Latina a comienzos del siglo XXI, señalar dos notas puntuales de la manifestación de ese progresismo en nuestro país. Y junto a cada una de ellas, lo que hacemos es justificar cuál es el aprendizaje que nos dejan.

Es probable que la falta de perspectiva histórica no nos permita ver el horizonte en su plenitud. Sin embargo, y conscientes de lo reducida que puede ser nuestra mirada, nos atrevemos a señalar dos de las muchas cosas que desde posiciones que se consideren así mismas de resistencia y progresistas, debemos aprender. No pretendemos sostener que estas son las únicas lecciones, ni siquiera, que son las más importantes. Señalarlas solo es un intento, entre muchos, por contribuir en los diálogos que honestamente tratan de comprender qué fue lo que pasó con el proyecto progresista, en el que muchos creímos y que al final nos desencantó. Además de tratar de contribuir a esta comprensión, la idea es ganar claridad sobre aquello en lo que no podemos volver a caer: si aún mantenemos viva la esperanza, lo más urgente que debemos hacer es reconocer dónde, en qué y por qué nos equivocamos.

<sup>1</sup> Sobre la variedad ideológica que configura el progresismo en América Latina puede revisarse la obra de Franck Gaudichaud *et al.*

## La nueva historia o esta desde cero

Un triunfo electoral no es razón suficiente para empezar a escribir la historia desde cero, aunque sea haya ganado las elecciones en la segunda vuelta, con el 56% de la votación total (Tribunal Supremo Electoral, 2007). El mensaje del grupo ganador fue que la Revolución Ciudadana refundaría la patria, escribiría un nuevo relato y dejaría atrás el pasado nefasto. Se prometió que todos contemplaríamos un nuevo amanecer y seríamos gobernados por gente moralmente íntegra, cuyo principal interés era el servicio público y la lucha por las causas de los más pobres. Estos ideales son loables y dignos de admiración, y resultaría irracional oponerse a ellos. Además, son efectivos en la medida en la que sirven para teñir la utopía que nos anima a creer y seguir luchando por ese *otro mundo posible* (Compromiso Porto Alegre, 2001). Pero resulta muy peligroso cuando en el ejercicio concreto del gobierno se descuida la realidad dialéctica de los procesos históricos; es decir, cuando se olvida la síntesis como un momento superador. Y no solo se trata de entender que somos herederos de nuestras historias pasadas, advertir la ingenuidad de creer –por ejemplo, en el contexto de las elecciones de 2006– que lo que viene es un futuro totalmente nuevo y guiado por un grupo selecto de personas casi de naturaleza angelical, que solo mirarían por el interés común y el servicio a los más pobres.

La historia es siempre, es el resultado de lo que le antecede. Correa y el progresismo ecuatoriano se asientan en un contexto. Él surgió a la palestra política cuando ejerció como Ministro de Economía, aspecto que le brindó el conocimiento estratégico, de primera mano, sobre la situación financiera del país y los argumentos adecuados para entender, qué se requería hacer. Mientras a nivel nacional, el Ecuador atravesaba conflictos sociales (entre 1996 a 2006, tuvimos siete presidentes de la república), era un país que clamaba por reivindicaciones sociales y estabilidad. En lo internacional, desde el año 2003, en América Latina se habían instalado varios gobiernos que priorizaron la reducción de la pobreza (Evo Morales, Cristina

Fernández, Hugo Chávez, Mujica y Lula Da Silva), a los que diversos autores llamaron progresismo (Moreira, 2017). A esto añádase que el momento económico posterior al 2002 favoreció con precios adecuados para las materias primas, en el caso ecuatoriano, el petróleo se acercó a los 100 dólares el precio por barril, en algunos meses; lo que generó ingentes ingresos a los estados. Esos factores confluyeron para que la figura de Rafael Correa se venda como una esperanza de cambio y los movimientos sociales respalden su candidatura. Momento, que él y su grupo cercano, aprovecharon para levantar una gestión extremadamente personalista, que nosotros la denominamos mesiánica.

Así, es algo más que un disparate sostener que todos los logros del gobierno de Correa tienen en él su alfa y omega. Correa no inventó la educación gratuita, ni la salud pública, ni ninguna de las conquistas sociales, ya estaban consagradas en nuestra historia republicana (Constitución, 1978 y Constitución, 1998), esos cuerpos legales no tenían mucho que envidiar a otros países, pero los derechos requerían concretarse en la práctica y ampliarse. Ahora bien, la llegada de Correa consolidó muchas de esas conquistas sociales y se alcanzaron mejores indicadores en materia de lucha contra la pobreza, acceso a una educación pública de calidad, entre otros.

Son indiscutibles los logros alcanzados en la última década en términos de erradicación de la pobreza tanto coyuntural como estructural. Es así que entre 2007 y 2016, la pobreza por ingresos pasó de 36,7% a 22,9%, es decir 1,5 millones de personas salieron de la pobreza desde una perspectiva monetaria. En el mismo período, el porcentaje de personas con pobreza multidimensional disminuyó de 51,5% en 2009 a 35,1% en 2016, es decir, 1,8 millones de personas mejoraron sus condiciones de vida desde varios dominios de una vida digna. Estos buenos resultados se deben a la implementación de respuestas de política pública encaminadas al cierre de brechas con un enfoque territorial, de ciclo de vida y de género. (SENPLADES, 2017: 27)

De esta manera, a Correa más que la imagen de un inventor y un punto originario en la historia, a él lideró un proceso que mejoró en algo la situación social del país. Y quizá en él como en nadie es verdad aquella comprensión antropológica de Ortega y Gasset según la cual el hombre es él mismo en sus circunstancias. Aunque es imposible sostener que uno puede empezar a escribir una historia desde cero y que cualquier persona pueda recomenzar todo de manera y desconociendo por completo lo que le precede, una de las notas características del progresismo ecuatoriano es que así se promovió por todos los medios posibles.

El mensaje de que un nuevo comienzo advenía, se hizo explícito desde la primera campaña electoral. Apareció, diáfananamente, en publicidades que decían cosas como: “tú decides entre el oscuro pasado o esta hermosa Revolución en Democracia”, o como aquello de “la patria vuelve” después de que algunos la han secuestrado. Este mensaje, también estuvo como el tono mayor del discurso de posesión de Correa en 2007, “la lucha recién empieza. Noviembre 26 no fue un punto de llegada: fue un punto de partida. La Revolución Ciudadana recién se ha iniciado y nadie la podrá parar mientras tengamos a un pueblo unido y decidido a cambiar” (Correa, 2007: 2), así sentencia el comienzo de la recuperación de la patria, antes secuestrada por la partidocracia y el nacimiento de la historia.

Este mensaje que situó a la ciudadanía contemplando un acontecimiento que fragmenta la historia en dos, (un pasado y un presente) con un rumbo trazado en los objetivos de la Revolución ciudadana, cuyos ejes centrales, de acuerdo con el discurso de posesión en enero del 2007, provocarán el proceso de cambio estatal y la transformación social. Objetivos se supeditan a la condición *sine qua non* de hacer primero una “Revolución constitucional” (Correa, 2007:2). Esta “Revolución Constitucional”, era nuevo relato legal como acto engendradora de una nueva historia. Es esa aura de novedad, a la que le es connatural la bondad, la que fascina y hace que el gobierno logre un respaldo popular mayoritario, reflejado en todas las contiendas electorales convocadas por el correísmo.



Desde su campaña Correa propuso la modificación de la estructura del Estado (Lista 35, 2006), por lo que ya posesionado empujó la realización de una Asamblea Constituyente y su mensaje siguió operando hasta el final, lo cual se refleja en actos publicitarios como la famosa canción con la que se le despidió “Aunque te vas” o los primeros discursos de su sucesor, el licenciado Moreno, que también ratifica haber sido testigo del comienzo de una nueva historia.

La Revolución Constitucional le permitió al progresismo generar un ambiente que le dotaba de legitimidad política: la gente había votado en las urnas por esta nueva hoja de ruta, y ahora debía apoyarla. La nueva Constitución sentó “las bases de una nueva institucionalidad y régimen político” (Montúfar, 2011:8). El apoyo ciudadano se expresó en varios aspectos; la protesta social fue mucho menos eficiente y condicionante de la política, formando un contraste con los años 1996 a 2006 (Ramírez, 2005; Montúfar, 2011; Plaza Martín, 2016). La incomodidad manifiesta del pueblo con los grupos políticos fue capitalizada por el gobierno progresista y resumida en la frase “la larga noche neoliberal”, aunque en lo cotidiano gobernó con algunos viejos colaboradores del neoliberalismo, entre esos su secretario Alexis Mera, quien también fue parte del gobierno socialcristiano de León Febres Cordero y varios colaboradores de los viejos partidos políticos.

La formulación de una nueva Constitución (2008), le otorgó poderes especiales al presidente de la república y como dice Guerrero Salgado (2018) legalizó un hiperpresidencialismo. En nuestra investigación detectamos una continuidad la simbolización de Rafael Correa como mesías y la adecuación del aparato legal y estatal para ejecutar sus deseos. Así, los cuerpos legales se alinearon en torno a la voluntad presidencial, los mensajes de la campaña electoral, los enlaces ciudadanos y los discursos presidenciales, fortalecieron la idea de Correa como mesías. Además, existen otros procesos y elementos discursivos que respaldan nuestra hipótesis de que en el centro del relato del progresismo correista, está este auto-convencimiento de que Correa encarna el progreso. Para operar los planes y mandatos

legales usaron, por un lado, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) en calidad de cerebro organizador del país, donde se diseñaron estrategias con metas y objetivos puntuales, así como su control tecnológico y la concentración de la información nacional. De acuerdo con René Ramírez, uno de los tecnócratas del gobierno de Correa, esa reorganización del Estado tuvo por objetivo la construcción de un *nuevo orden* y la refundación de la nación para alcanzar la “vida plena”, en estricta sintonía, con la utopía dibujada desde la idea del Sumak Kausay. Dice Ramírez que este nuevo comienzo es equivalente a la construcción de “un nuevo pacto social que es post-patriarcal, post-eurocéntrico y post-identitario” (Ramírez, 2012:35). El Sumak Kausay, por su lado, es una categoría que lleva implícita la idea del nuevo comienzo, para Acosta (2010) el Sumak Kausay implica lo que él denomina un “salto civilizatorio”, no se trata de mejorar lo hecho hasta ahora, sino de romper diametralmente con el pasado. De esta manera queda despejada toda posible duda sobre la verosimilitud del mensaje que entendía al gobierno de Correa como un comienzo desde cero.

El mensaje de que estamos frente a nuevo comienzo también encuentra eco en la constante polarización predicada por Correa y su política de comunicación, la cual tuvo como característica incentivar el enfrentamiento permanente entre él y el sistema de partidos, la partidocracia, los poderes fácticos (prensa, grupos económicos y todo aquel que esté en la oposición). Esta polarización entre lo viejo y lo nuevo, entre el pasado neoliberal y el presente de progreso, invitaba a buscar un futuro claro y casi equivalente a una nueva conquista del Edén; para los fines del correísmo, era necesaria mantener activa la idea de enterrar el pasado nefasto y todo lo que representa. Lastimosamente en esa estrategia discursiva se asimila al pasado nefasto a todo lo que se oponga a la voluntad de Rafael Correa, sea ambientalistas, indígenas, sindicalistas, feministas u otros<sup>2</sup>; bien pudieron

<sup>2</sup> En el caso de los ambientalistas, la explotación del Parque Nacional Yasuní; en el caso de los movimientos indígenas, el uso de zonas protegidas y la educación inter-

fortalecer la construcción de un Estado progresista, pero que fueron expulsados del círculo cercano a Correa.

## El Mesías

*Queridos ecuatorianos y ecuatorianas: llegó la hora. No hay que tener miedo. Aquel que caminó sobre la mar y calmó tempestades, también nos ayudará a superar estos difíciles pero esperanzadores momentos. No nos olvidemos que el Reino de Dios debe ser construido aquí, en la tierra.*

Rafael Correa (2007)

El mensaje progresista, que el correísmo popularizó, es que estábamos frente al punto de partida de una nueva versión de la civilización humana, pero que eso era posible siempre y cuando hubiese un líder, capaz de conducir a su pueblo por tal trayecto. Desde su inicio electoral el mensaje central reproducía y construía la imagen de Correa como un hombre con cualidades excepcionales que lo convertían en el único capaz de liderar este proceso de cambio radical: el ungido impoluto, inmaculado, puro, no contaminado por la partidocracia, que apareció casi por arte de magia en nuestra historia, y que era capaz de conducir a su pueblo al nuevo Edén.

Ahora bien, ¿cómo es esto posible? ¿Qué hizo que Correa se concibiera así mismo como una suerte de enviado del cielo?<sup>3</sup> En realidad, no

cultural. En el caso de los sindicatos el derecho a la huelga, etc. Aspectos que deben ser analizados porque sus consecuencias se extienden en los tiempos actuales y se evidencian en la explotación minera de zonas reservadas, la poca pertinencia cultural de la educación para pueblos indígenas y la declaración de inconstitucionalidad al derecho a la huelga de servicios estatales.

<sup>3</sup> Para Dalton (2014), este es un momento donde la desconfianza se extiende a todo lo social, a las políticas institucionales, al gobierno representativo y el proceso político en general, lo que hace que la ciudadanía exprese sus incomodidades y cree nuevas formas de participación; quizá ese fue el terreno fértil en el que durante 2006 se forjó la figura de Rafael Correa.

es complejo entender cómo Correa llega a auto-percibirse como el mesías. De hecho, era lo más “natural”. Esto lo explicamos a partir de dos características concretas del momento histórico y de la cultura que lleva a Correa al poder.

Primero, la mayoría de los ecuatorianos, tanto en ese entonces como ahora, fue y sigue siendo de confesión cristiana (INEC, 2012). Aunque no todos lo practiquen, lo cierto es que muchas de nuestras ideas sobre la religión y la divinidad, están permeadas por las notas fundamentales del judeo-cristianismo (Pérez Zafrilla, 2011). De manera que somos proclives y sensibles a creer en la vida después de la muerte, en la inmortalidad del alma, en una redención futura y, también, en que hay unos escogidos y enviados de Dios que son los que nos han de liberar de los yugos que nos oprimen. Segundo, la tendencia a creer en estas ideas aumenta de acuerdo con el contexto. Ante catástrofes naturales es más probable que nos inclinemos por encomendarnos a un poder sobrenatural y a esperar el fin de los tiempos anunciado por la tradición cristiana. Ante un escenario de pobreza, de corrupción, de yugo extranjero –como el que representan los intereses económicos internacionales–, el ejercicio de liderazgos interesados solo en su bienestar y no en el bien común, una prensa sin ética y al servicio de los poderosos, una educación mercantilizada, un sistema de salud pública caído e incapaz de atender las necesidades ciudadanas, nuestra proclividad a creer que alguien ha de venir a salvarnos de tanto mal, es casi natural y mecánica.

Ahora bien, en este escenario en el que confluyen estas dos condiciones –aunque pueden registrarse otras más<sup>4</sup>– sobre nuestra cosmovisión y *ethos* con el que habitamos el mundo, aparece y se forja la figura de Correa como el mesías. ¿Cómo se fabrica y cómo se construye esta imagen? En primer lugar, como hemos mencionado, hay una tierra fértil. En segundo lugar, se fabricó y diseñó un discurso que operaría desde la primera campaña hasta la elección de Lenín

<sup>4</sup> Como el hiperpresidencialismo al que nos avoca nuestra Constitución y tradición política.

Moreno como su sucesor, para posicionar esa idea y promocionar a Correa como el mesías.

Desde la primera campaña electoral se construyó un discurso orientado a presentar a Correa como “el que ha de venir”. Allí la publicidad se ordenó organizada en torno a la idea de que si no es él no es nadie más y que este que ha de venir y viene para defender a los pobres, para protegernos de los que se han robado todo y para ponerle fin a la corrupción. Se describe como un ser de manos limpias y con un corazón ardiente por la patria. En este sentido, es ejemplar la publicidad denominada “no a la partidocracia”, empleada en la primera campaña de Correa en 2006; un vídeo que muestra a una gacela perseguida y acosada por depredadores, entonces, aparece la imagen de Correa, gritando un contundente “ya basta”, y pronunciando “acabemos con estas mafias que se hacen llamar partidos políticos, con los abusos de un congreso decadente” (Lista 35 Alianza PAIS, 2006), a renglón seguido Correa (en un gran primer plano fotográfico) habla en nombre de todos e invita a acabar con las mafias de los partidos políticos y los abusos de un congreso decadente, plantea dos soluciones votar por él y convocar a una Asamblea Constituyente. Así se vincula simbólicamente Correa al mesías, aquel que promete salvar a la patria desprotegida de las garras de sus depredadores y traerla de vuelta, Rafael es el elegido y gana la primera y segundas vueltas electorales en el año 2006.

Ya en su primer discurso como presidente, Correa se refiere a sí mismo como el hombre que ha de liderar este proceso de cambio radical, como aquella persona que posee capacidades para refundar el país, lo cual revela que él mismo se auto percibía como el líder enviado que redime a su pueblo. En el mensaje dirigido a los ciudadanos expresa su satisfacción porque los ciudadanos supieron reconocer en él, al líder que los salvaría. El mensaje es claro:

Queridos Compatriotas: Hace ya más de 50 años, cuando nuestro país estaba devastado por la guerra y el caos, el gran Benjamín Carrión expresaba la necesidad de “volver a tener patria”. Esta frase fue

la inspiración de un puñado de ciudadanos que decidimos liberarnos de los grupos que han mantenido secuestrada a la Patria, y así emprender la lucha por una Revolución Ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente; sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad. De esta forma empezamos esta cruzada llamada Alianza PAIS, más que con un lema de campaña, con una esperanza: la Patria Vuelve, y con ella, vuelve el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración. Esta esperanza de unos cuantos se expandió cual fuego en pajonal, hasta convertirse en la esperanza y decisión de todos los ecuatorianos... (Correa, 2007:1)

Esta auto comprensión de Correa fue sutilmente alimentada en su auto definición como un político de izquierda sensible a la Doctrina Social de la Iglesia. Junto a esto resulta imposible pensar que la referencia a que el “Reino de los cielos lo construimos aquí y ahora” (Correa, 2007:26) es ingenua o aleatoria. Estas referencias seguramente calaron hondo en el inconsciente de un pueblo mayoritariamente cristiano que desde hace mucho su única esperanza era la parusía o un nuevo redentor. En este sentido, puede interpretarse y hacer un parangón entre la imagen de Jesús entrando al templo de Jerusalén y expulsando a los mercaderes y a la de Correa entrando en la vida política del país para expulsar a todos aquellos que se nos han robado la patria, de ahí la fuerza de “la Patria vuelve” (Correa, 2007:1). En este mismo sentido, el manejo de un lenguaje propio de argot teológico, que potencia su imagen como la del redentor, se expresa también en otras importantes declaraciones y confesiones públicas según la cual “la rendición de cuentas es algo sagrado” (Correa, 2009b:17); rendición de cuentas en las que una y otra vez lo que verdaderamente importaba no eran las cuentas sino él como centro de atención, un espacio para mostrarse.

Ahora bien, ya en el ejercicio del poder Correa no dudó en identificar, como parte de los “poderes fácticos” que otrora habían

secuestrado a la patria, a todo quien osase parquearse en la oposición o criticar a su gobierno. Le decía al pueblo que “su gobierno” enfrentaba diariamente a un grupo de depredadores. Y en este contexto, ya no solo que se expone como el redentor, sino que es capaz de advertirle al pueblo que, ante la dificultad de enfrentar a estas mafias del poder, a la oligarquía rancia, reacia y visceral, “vendrán días muy duros” (Correa, 2009<sup>a</sup>:10). ¿Qué sugiere esta advertencia? De acuerdo con nuestra interpretación no es más que una consecuencia más de saberse a sí mismo como un mesías a través de la cual, no solo se fortalece el vínculo entre el líder y el pueblo, sino que además se apela a la necesidad de sentirse protector y de demandar a su pueblo la fidelidad, de sus seguidores, para llevar adelante su proyecto de redención. Prueba de que en efecto esa confianza se había conquistado y que el pueblo había procedido como el líder esperaba, fueron las reiteradas ocasiones en las que Correa amenazó con dejar del poder si no se hacía o cumplía su voluntad. Al principio, este recurso retórico indudablemente generaba temor: el solo hecho de pensar que nos quedaríamos sin Correa tenía la capacidad de sumirnos en la desesperanza. Después, poco a poco, el rebaño, como suele ocurrir siempre, empezó a desencantarse y el mesías a demostrar que también tenía sombras como lo hizo Alberto Acosta y otros que dejaron el gobierno, denunciando un alejamiento de los ideales iniciales (Ponce Jarrín y Acosta, 2010).

Para permanecer en las mentes y corazones de sus seguidores, instaló un ritual comunicacional semanal, televisado y duración variable entre dos o tres horas, se los llamó enlaces ciudadanos, ahí Correa, cual mesías se sienta frente a una numerosa audiencia presente, con un libreto preestablecido y pautas claras, Correa fortalece semana a semana su imagen de que todo lo puede, todo lo sabe y todo lo puede transformar. De acuerdo con Carlos de la Torre, los enlaces ciudadanos convirtieron a Correa en esa figura carismática “que simbólicamente es el centro de la nación que irradia su poder hacia todos los rincones” (De la Torre, 2010: 165). Los enlaces ciudadanos crearon un formato donde el presidente es mostrado en videos muy

cercano a la gente, recorriendo caminos, pero también realizando exposiciones, conferencias, dirigiendo equipos técnicos. La imagen del rostro del presidente, los primeros grandes planos ocupan también muchos momentos de los enlaces nacionales, parece mirarte, sonreírte, alegrarse, entristecerse junto con la audiencia, un presidente que llora, que ríe, que baila, que se indigna. Se reivindica la imagen del presidente como un economista, un intelectual que conoce a profundidad sobre su disciplina por eso posee varios doctorados honoris causa, pero también se lo muestra como un padre comprensivo que siente el peso de la dirección del país. El discurso se desarrolla en un escenario campal, la disposición física de los elementos son similares a una ceremonia religiosa, por lo tanto, por asimilación, se otorga religiosidad al evento ritual sabatino.

En todo momento el presidente Correa se reconoce de estrato popular; pero, a renglón seguido recuerda a todos que, no obstante, es portador de sabiduría, no cualquier sabiduría, sino aquella que es avalada por la academia; le recuerda a su público que tiene varios doctorados, así, su mensaje tiene dos aspectos importantes que aunque aparentemente son contradictorios, tributan a su imagen de mesías: “el presidente de origen popular es a su vez un ser superior que maneja los códigos que pueden llevar al país a la modernidad y al desarrollo” (De la Torre, 2013: 32).

La idea de ser él quien encarna a la patria es también evidente cuando Correa refiriéndose a su triunfo electoral en abril de 2009 manifestó que “el Ecuador votó por sí mismo” (Correa, 2009b: 3). De esta manera, es claro que Correa “no se percibe a sí mismo como un político ordinario, sino como la encarnación del pueblo” (Torre, 2013:2 9). Consciente de que él es quien encarna a la patria no duda en declarar que está dispuesto a dar la vida por el cambio (Correa, 2009b: 50). En clara referencia al Evangelio no duda en aseverar que “tengan la seguridad de que mi tesoro no es el poder, sino el servicio, servir a mi pueblo, sobre todo a los más pobres, servir a mi patria” (Correa 2009: 19). En su afán desinteresado, el líder recuerda a todo su público que ha hecho sacrificios personales; al asumir por



segunda vez la presidencia, dice a su pueblo que no solo él se sacrifica, sino que es capaz, por amor a su pueblo, de sacrificar a los suyos, así en una forma central pidió disculpas a su esposa y sus hijos por no estar suficiente tiempo junto a ellos, “sé que estos años han sido injustamente duros para ustedes y no tengo derecho a hacer esto” (Correa, 2009b: 49). Esto es así porque el líder que se cree mesías, se asimila a la divinidad, es capaz de sacrificar a los suyos y afirmó que todo cuanto hace, lo hace por la patria.

Ahora bien, en política la idea del líder mesías se ubica en las antípodas de la democracia, la idea de que hemos de ser redimidos por uno que pertenece a una naturaleza superior. Esto porque entre las notas fundamentales de la democracia hallamos algunas intuiciones que nadie pone en cuestión, como aquella de que todas las personas, por el mero hecho de serlo, tenemos el mismo valor, la misma dignidad y las mismas potencialidades morales. No solo que compartimos una misma naturaleza que nos hace a todos poseedores de dignidad, sino que, como bien lo decía Friederich Hölderlin, la modernidad es el momento en el que los dioses como prueba de su radical amor hacia nosotros: nos han dejado ser. Es decir, las sociedades democráticas modernas lo son en la medida en que sus miembros están de acuerdo y defienden la convicción de que son ellos, todos en igual dignidad, los que deben resolver sus problemas. Ya no hay más apelación a la realidad divina para gobernar los asuntos terrenales. Son los mortales los únicos responsables de sus destinos.

La idea de que solo una persona es la que puede gobernar y que quien gobierna pertenece a una condición superior, es una evocación del Estado pre-moderno y antidemocrático por excelencia, revela la peor de las pobrezas de una comunidad política que se pretende a sí misma como democrática: la carencia absoluta de cultura democrática. Esta es quizá una de las enseñanzas más importantes al final del gobierno de Correa: es posible manipular la idea de que la salvación puede venir desde fuera y de que la política es una actividad reservada para aquellos que tienen poderes sobrenaturales. Solo hay que ver el culto a la personalidad y el comportamiento mesiánico que

encarnan muchos de los dirigentes, desde presidentes de condominios, vocales de aseo y cualquier elemental burócrata, hasta asambleístas, autoridades académicas y cualquier pseudo líder aunque sea de influencia solo local. El peligro es que las máquinas electorales se aprovechen de la búsqueda de mesías y los países asuman liderazgos personalistas que no fortalecen la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Esto precisamente es lo que, desde nuestra perspectiva, entorpeció y frustró considerablemente el proyecto progresista que inició en el 2007. El mesianismo del que fuimos presa, electores y elegidos, nos ha pasado una factura gigante: un país huérfano, porque su mesías se fue a Europa. Y su ausencia crea también la ficción de una próxima venida, más esplendorosa, más divina, idea alimentada desde las redes sociales que escriben bajo el subtítulo “vuelve Rafael”.

## **Conclusión**

Las dos ideas que aquí se han argumentado necesitan ampliar su diálogo con otros estudios e investigaciones técnicas y especializadas que hayan analizado los mismos o similares temas a los tratados. Aunque nuestro afán no fue agotar el diálogo con los especialistas, esto puede anotarse legítimamente como uno de los muchos límites de nuestro discurso.

Ahora bien, hemos desarrollado con la necesaria evidencia, la tesis sobre la cual nos planteamos este proyecto: los diez años de progresismo ecuatoriano nos han enseñado, con no poco sufrimiento y dolor, lo nefasto de creer que la historia empieza de nuevo cada vez que gana las elecciones un candidato y, en segundo lugar, lo letal de fundar un proyecto político democrático en la idea de que ese proyecto solo puede ejecutarlo un mesías, que termina eclipsando cualquier posibilidad de continuar con su obra. Esa práctica política mesiánica reduce al pueblo a ser el Otro, la alteridad, el objeto de su acción; y como consecuencia, al desaparecer el mesías se produce una ruptura irreparable, su ausencia resulta insuperable y la relación queda rota.

Dejando otra dificultad, la imposibilidad simbólica de un nuevo liderazgo; por eso las figuras mesiánicas son nefastas.

Creer que la historia puede empezar desde cero cada cierto período de tiempo, en política, nos trae más mal que bien, porque desacredita todos los avances sociales logrados por las propias comunidades, procesos y organizaciones; supedita a iniciar siempre de nuevo y desde cero.

Nos convocamos a pensar, cuáles son los desafíos del post progresismo. En tal sentido, dos los aspectos abordados en nuestra reflexión nos permiten concluir que el gran desafío es comprender, como lo hizo Lévinas (1991), que todo liderazgo político está inserto en un tiempo, pero el tiempo fluye y la muerte lo alcanza. Nosotros alertamos del riesgo de construir propuestas que dependen de figuras divinas individuales. Así el desafío es no morir, cada vez que termina un mandato mesiánico, a través de legislar procesos constitucionales que eviten formatos hiper-presidencialistas.

Junto a lo expresado, otro desafío es la reconstrucción de la memoria histórica de largo plazo, esto permitirá que no se desconozca el origen dialéctico e histórico de lo que somos. Nuestras democracias necesitan de un ejercicio de la gobernanza que esté dispuesto a reconocer el camino andado y los méritos de quienes le precedieron. Es inadecuado seguir teniendo líderes que postulen que con ellos la historia vuelve a empezar. En ese mismo sentido, no es nada democrático seguir reproduciendo la idea de que hay que esperar al enviado para que nos salve. Los mesías y los rebaños no caben en el ejercicio de la gobernanza en democracia.

En el horizonte de los desafíos se encuentran los Otros, la diversidad de movimientos, perspectiva y realidades socioeconómicas que requieren ser reunidas para generar discusión. Así, como no podemos aislarnos del mundo, tampoco podemos obviar el debate con todos los actores sociales de un territorio, urge que desde distintos espacios generemos reflexiones sobre la imperiosa necesidad de una educación que nos habilite para el ejercicio de la ciudadanía.

Nuestras sociedades latinoamericanas, en su diversidad, tienen el desafío de reducir las inequidades socioeconómicas y de participación ciudadana; para lo cual el gobierno de turno requiere convocar a todas las otredades, por incómodas que le resulten. Las veedurías y el control social, que en un tiempo nos emocionó, pronto fueron cooptados y neutralizados por los grupos gobernantes, no resistieron ningún cuestionamiento al mesías, por lo que los formatos democráticos latinoamericanos de control social requieren actualizarse, para poner límites a las ambiciones materiales y políticas de los grupos gobernantes.

Necesitamos que, sobre todo el sistema educativo, nos enseñe y cultive en nosotros unos comportamientos y unas comprensiones fundamentales de lo que significa habitar el mundo democráticamente. Aquel narcisismo se revela en quienes se ven a sí mismos como mesías; aquel terrible sentimiento de inferioridad que nos lleva a esperarlo todo desde afuera, aquella idea que alimenta nuestra necesidad de ser redimidos; estas dinámicas que alimentan el mesianismo en política, solo pueden ser combatidas con una educación pensada y articulada desde los principios fundamentales de la democracia. No estamos interpretando a la educación con un aura mesiánica, simplemente, estamos diciendo que, si no usamos la educación, uno de los instrumentos más influyentes y potentes en las sociedades modernas para crear cultura, como medio para combatir a estas tendencias humanas que amenazan a la democracia, es muy complejo que logremos sostener proyectos democráticos como país.

## Bibliografía

Acosta, A. 2010 *El buen vivir en camino al postdesarrollo* (Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS).

Benjamin, W. 1991 “Theologisch-Politisches Fragment”. *Gesammelte Schriften*, Band II-1. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.

Cheresky, I. 2008. “Poder Presidencial y Liderazgo de popularidad”. En CLACSO, *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO- Manantial).

Correa, R. 2007 “Discurso de Posesión del Presidente de la República”. Quito, 15 de enero de 2007. En <<https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-01-15-Discurso-Posesi%C3%B3n-Presidencial-Mitad-del-Mundo.pdf>>

Correa, R. 2009a “Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa en la entrega de informe a la nación en el inicio del tercer año de Revolución Ciudadana”. Quito, 19 de enero de 2009. En <<https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/01-19-09-Discurso-3r-ao-Revolucion-Ciudadana.pdf>>

Correa, R. 2009b “Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa durante la Posesión Presidencial. Quito, 10 de agosto de 2009”. En <[https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/10-10-09-Discurso\\_posesion\\_Presidencial.pdf](https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/10-10-09-Discurso_posesion_Presidencial.pdf)>

Derridá, J. 1993 *Spectres de Marx* (París: Gallíe).

Franck Gaudichaud, J. W. 2019 *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica* (México: Universidad Nacional Autónoma de México).

Gaudichaud, F. 2019 *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI*. Obtenido de [https://massimomodonesi.files.wordpress.com/2019/06/gobiernos-progresistas\\_electrocc81nico.pdf](https://massimomodonesi.files.wordpress.com/2019/06/gobiernos-progresistas_electrocc81nico.pdf)

Guerrero Salgado, E. E. 2018 Narrativas de la legalidad en el hiperpresidencialismo constitucionalizado ecuatoriano. *Eunomia. Revista en*

*cultura de la legalidad.*, 175-190. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2018.4162>.

INEC 2012 *Evolución de las variables investigadas en los censo de población y vivienda del Ecuador (1959, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010)* (Quito: INEC).

Lévinas, E. 1999 *Alterity and Transcendence* (New York: Columbia University Lévinas).

Lista 35 Alianza PAIS (septiembre de 2006). Vídeo, No a la partidocracia. Obtenido de En <https://www.youtube.com/watch?v=MQMHpiZJeEo>

Montúfar, C. 2011 “Rafael Correa y su refundación constituyente”. En <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3817/1/PI-2011-02-Mont%C3%BAfar-Rafael%20Correa.pdf>

Moreira, C. 2017 El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambio políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*. Vol. 32, N° 93, 1-28.

Ponce Jarrín, J. J., y Acosta, A. 2010 La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución? *Debate-FLACSO ANDES*, 7-20.

Plaza Martín, D. 2016 “El giro a la izquierda y la confianza en el Estado”. El proceso ecuatoriano. *Perfiles Latinoamericanos*, 7-32.

Ramírez Gallegos, F. 2005 *La Insurrección de Abril no fue solo una fiesta* (Quito: Abya-Yala).

Ramírez, R. 2012 “Socialismo del sumak kawsayo biosocialismo republicano”. En <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/SOCIALISMO-DEL-SUMAK-KAWYSAY.pdf>

Torre de la, C. 2010 *El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria*. En [http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2068/de\\_La\\_Torre.pdf?sequence=1](http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2068/de_La_Torre.pdf?sequence=1)

Torre, de la, C. 2012 *Rafael Correa un Populista del Siglo XXI*. En <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf>

Torre de la, C. 2013 *El tecnopopulismo de Rafael Correa*. En [https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol48no1/48-1\\_24-43\\_torre.pdf](https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol48no1/48-1_24-43_torre.pdf)

Tribunal Supremo Electoral 2007 *Atlas Electoral 2002-1007* (Quito: Tribunal Supremo Electoral). En < <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/publicaciones/category/737-las-electoral-2002-2007>> Schmitt, C. (1992). *Political Teology*. Cambridge: Cambridge University.





# Estado y nacionalismo

## El Ecuador post Revolución Ciudadana<sup>1</sup>

*Gustavo Ayala y Yura Serrano*

### **Introducción**

Tras el ciclo progresista en América Latina se ha entrado en un debate sobre la caracterización de la coyuntura. Este trabajo busca reflexionar alrededor de dos elementos que aparecen como centrales de entonces y ahora, estos son: el Estado y el nacionalismo.

En esta investigación se revisará la expansión estatal y el tipo de nacionalismo que se construyó en la Revolución Ciudadana para, en el escenario posterior, realizar un análisis de discurso de la oferta de las fuerzas políticas conservadoras (PSC, CREO) en relación a esos temas.

Proponemos que en Ecuador se ha ido configurando un clivaje globalización versus nacionalismo. Así, consideramos, que la constitución de gobiernos progresistas en América Latina debe ser pensada como la primera respuesta nacionalista en el mundo a la globalización neoliberal<sup>2</sup>. Argumentamos que la apuesta nacionalista del progresismo latinoamericano, en clave plebeya<sup>3</sup>, le permitió consolidar

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito durante el 2019 y corregido antes de la pandemia de la CoVid 19

<sup>2</sup> La diferencia con las luchas nacionalistas de los países periféricos de los años 70 es el modelo de capitalismo contra el que se combate.

<sup>3</sup> Aunque hay muchas definiciones, se hace referencia a la reivindicación de lo popular como eje simbólico. Ver Natanson (2008), García Linera (2008).

una base política y, ya en los gobiernos, ampliar el margen de acción al reforzar al Estado y la soberanía, desplegando un proyecto neodesarrollista encuadrado en el marco nacional. Pero a su vez, esto impidió su éxito estratégico a mediano plazo al establecer un límite nacional que le restaría eficacia en su capacidad de respuesta frente a la globalización neoliberal.

El análisis de discurso nos permite observar ese clivaje en los principales actores políticos, un posterior realineamiento y tres escenarios posibles.

## **Marco teórico**

Antes de desarrollar este trabajo es importante establecer nuestra comprensión de algunos conceptos claves. Específicamente, sobre Estado, identidad nacional y clivajes.

Los estudios sobre el Estado en América Latina han cobrado un importante repunte. En los últimos años se han desarrollado explicaciones históricas comparativas, desde el institucionalismo histórico, sobre por qué se ha desarrollado una capacidad estatal diferenciada. Así, definen un período crítico de la formación estatal (siglo XIX) y que la cooperación entre las élites es determinante para el éxito de su construcción (Urteaga, 2017).

Anteriormente, otros autores, han reiterado algunos elementos de la especificidad latinoamericana que retomamos: la penetración diferenciada del Estado en el territorio generando una ciudadanía desigual (O'Donnell, 2003); la incapacidad de gobernanza plena debida a una mediación del hegemon mundial y a la inserción primario-exportadora (Thwaites, 2008), y, por último, una pesada continuidad colonial: la exclusión indígena con la ciudadanía de casta basada en nociones de jerarquía racializada (García Linera, 2008).

Adicional a estos elementos, y para intereses de este estudio, vamos a comprender al Estado como:

un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad [...] cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad de una determinada área territorial en nombre del interés común o voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio (Jessop, 2017: 93).

Este concepto nos permite desbordar el tratamiento weberiano que asocia Estado con violencia e incorpora nociones más complejas de territorialización, población y la dimensión simbólica, vinculándola más a la concepción de hegemonía y a un enfoque relacional. Justamente, articulada a esta dimensión, vemos necesario referirnos a la nación. La entendemos como un “producto contingente de un proceso de construcción social y política” (Maíz, 2003: 15). Para ello, se considera que el punto de partida sigue siendo la definición de Benedict Anderson: una “comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson, 1993: 23).

El estudio de la nación, para el caso ecuatoriano, es un asunto aún abierto y problemático. Desde los años setenta, gran influencia ha tenido la visión de Benjamín Carrión y la ideología del mestizaje (Carrión, 1998; Handelsman 2007). Desde una perspectiva de un nacionalismo cultural, Carrión aboga por el establecimiento de una nación mestiza como una forma de armonizar la ascendencia indígena y española. Sin embargo, esta visión fue posteriormente criticada por invisibilizar a los pueblos que se reclaman continuidades ancestrales y por no problematizar el mestizaje desde las relaciones de poder racializadas.

No obstante, en la década de los ochenta y noventa, cobra importancia la tesis de entender al Ecuador como una “nación en ciernes” (Quintero y Silva, 1991). Esta propone entender a una sociedad trabada en su proceso de constitución simbólica como Estado-nación por la inexistencia de una clase dominante

unificada. Desarrollando esta tesis, Silva (2004: 27-30) argumenta que la identidad nacional temprana del Ecuador se constituyó en el Estado Terrateniente (Siglo XIX) como una continuidad del orden colonial. En este se establece un sistema de clasificación étnica (basado en ancestros, color de piel, cultura) con un núcleo de poder que se reivindica de origen étnico-cultural hispano-europeo-occidental, en contraposición a las poblaciones aborígenes consideradas “inferiores”. Entonces el racismo se constituía como un dispositivo para garantizar la pureza de este núcleo, desterrando a las poblaciones indígenas de la comunidad simbólica nacional. Dentro de estos dispositivos, el trabajo de Guerrero (2010) da cuenta de los procesos de representación ventrilocua que se desarrollaron sobre lo indígena.

En ese sentido, la identidad nacional hegemónica del Ecuador procede de una continuidad colonial que jerarquiza las relaciones étnico-culturales, donde se premia lo blanco-europeo y se discrimina lo indígena. Incluso el desarrollo del mestizaje como opción totalizadora se convierte en un proceso disimulado de blanqueamiento y abandono de las raíces indígenas (Silva, 2004).

Aún así, desde la década de los años noventa, la consolidación y emergencia del movimiento indígena se basó en revalorizar las identidades plurales de los pueblos indígenas, en expresar sus intereses de forma directa y en disputar la identidad nacional. Para ello desarrollaron la propuesta de la plurinacionalidad como el reclamo de reconocimiento de la diversidad, del peso de lo indígena como columna vertebral de la identidad ecuatoriana, y el establecimiento de puentes entre culturas. Esta ha sido, desde entonces, la propuesta eje sobre la que se ha discutido la identidad ecuatoriana y que se ha cristalizado en la introducción de algunos elementos en las últimas Constituciones (1998 y 2008) y en políticas públicas sectoriales.

En otro tema, se retoma la visión clásica en la ciencia política (Lipset y Rokkan, 1967) que considera que en los procesos de construcción del Estado-Nación se deben buscar los orígenes de las

divisiones sociales de la política moderna, a las que se les denominan *cleavage*, o clivaje en español. Aunque existe cierta ambigüedad conceptual y estos no presentan una traducción automática en acción colectiva, se considera que la activación de un conflicto estructural pasa por su traducción en términos organizativos y su alimentación por la agencia política.

Para el caso ecuatoriano se ha considerado que el clivaje predominante ha sido el del centro-periferia o regional. Si bien existen diversas interpretaciones teóricas, que no siempre comparten un marco común, se puede establecer que coinciden en señalar la débil integración nacional como contexto y factor del conflicto político contemporáneo (Pachano, 1996; Freidenberg y Alcántara, 2001; Burbano de Lara, 2012).

En su tratamiento, Pachano (1996) introduce el concepto de “sociedades regionales” y argumenta que la votación está influenciada por cuestiones regionales producto de “culturas políticas locales”. Por su parte, Burbano de Lara (2012) considera que en Ecuador se presenta un clivaje centro-periferia alrededor del conflicto entre Quito y Guayaquil. Ésta expresa la debilidad del centro político y la emergencia de regionalismos, gracias a la oportunidad creada por la globalización que privilegia este tipo de movimientos.

Estas dos visiones se han convertido en referentes en la ciencia política ecuatoriana. Sin embargo, presentan problemas. Uno es subsumir el clivaje regional en la división geográfica natural, cuando este no puede ser reducido a una simple diferencia costa-sierra. Segundo, no observar la dinámica temporal en las modificaciones de su perfil, producto de los cambios en las tecnologías, la densidad estatal o la integración simbólica.

Dada la composición estructural y la inserción internacional del Ecuador, el clivaje regional siempre ha estado mediado por el conflicto entre los intentos de consolidación estatal y la apuesta al mercado interno con momentos de liberalización y orientación al mercado mundial (Quintero y Silva, 1991; Larrea, 2006). Un asunto

que recientemente ha sido reflexionado a nivel mundial, dado el proceso de globalización y la emergencia de conflictos políticos marcados por la disputa de intereses “nativistas” y globalizadores.

Justamente, en los últimos años, algunos autores (Sanahuja y Comini, 2018; Milanović, 2019) ya plantean que el espacio político está siendo alterado como consecuencia de profundos cambios sociales. Entonces, estaría emergiendo un nuevo clivaje que opone a quienes viven articulados a las redes globales y quienes viven con modelos de vida enmarcados en los espacios nacionales. En estos últimos estaría surgiendo un nacionalismo “defensivo” anclado en valores tradicionales, descontentos con sus propias élites nacionales.

Para el presente trabajo se busca operativizar la noción de clivaje desde una mirada discursiva (Chávez, 2016). Vamos a estudiar los discursos políticos como un conjunto de lenguajes que pugnan por dotar de sentido a los acontecimientos que se quieren politizar, y, dentro de ello, entender al clivaje como una disputa dinámica que establece la gramática<sup>4</sup> del escenario político.

Para ello realizamos dos estrategias cognitivas. Primero, analizar el marco mental (Lakoff, 2007; Van Dijk, 2016). Esto lo haremos observando las categorías que agrupan las ideas centrales del discurso. Segundo, se estudian solo dimensiones del discurso (Van Dijk, 2003) referidas a las estructuras sintácticas, lexicalización, significados, temas y estructuras de interacción de habla.

Así, en primer lugar, se caracteriza el periodo del correato<sup>5</sup> desde la aplicación del Índice de Densidad Estatal (IDE) para evidenciar el despliegue del Estado y luego se analizarán los discursos tanto del ex presidente Correa como de los principales

<sup>4</sup> La gramática, en el plano discursivo, la entendemos como el conjunto de reglas de producción o reconocimiento (Verón, 1988).

<sup>5</sup> Aun cuando no se comparte el criterio de personalizar el análisis de los movimientos políticos, se denomina como correato al período de gobiernos del expresidente Rafael Correa, para diferenciarlo del correísmo como corriente política.

representantes de las fuerzas políticas de derecha del país: Jaime Nebot y Guillermo Lasso.

## La Revolución Ciudadana y el Estado

El triunfo de la Revolución Ciudadana se debió a una confluencia de factores: a) Crisis de estatalidad y desgaste del modelo neoliberal; b) Emergencia de la resistencia social a nivel sudamericano; c) Agotamiento de la coalición conservadora, produciéndose una intensa disputa dentro del bloque hegemónico a la par que un deterioro de sus instrumentos políticos; d) Crisis del hegemón en el sistema internacional, un menor peso de Estados Unidos combinado con cierta ausencia en la América Latina (Ayala, 2008).

De tal suerte, se configura un gobierno que se caracterizó por su proyecto neodesarrollista<sup>6</sup> con acento redistributivo (Natan-son, 2008; Ominami, 2017). En su década de gobierno (2007-2017) tomó distancia de las políticas económicas ortodoxas; levantó un discurso nacionalista, desde lo plebeyo; presentó una gestión autónoma en las relaciones internacionales y apostó por un reforzamiento del Estado, al que lo reformó y modernizó<sup>7</sup>. Aún cuando existen importantes críticas sobre la distancia con la transformación social prometida y posible (Acosta y Cajas, 2018). A diferencia de otros procesos en América Latina (Bolivia y Venezuela) en Ecuador el Gobierno progresista estaba conformado, de forma mayoritaria, por capas medias radicalizadas<sup>8</sup>.

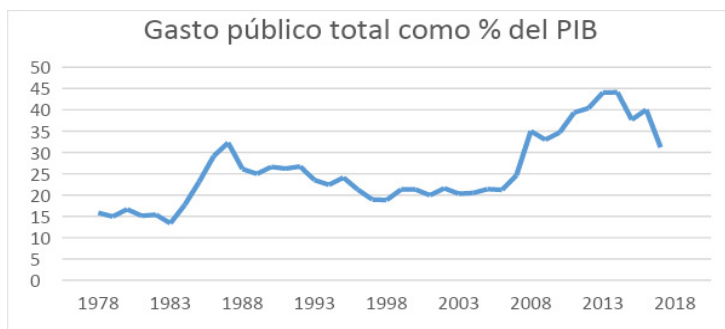
<sup>6</sup> Con la definición de neodesarrollismo se resalta una mayor continuidad de este intervencionismo estatal con la experiencia del desarrollismo latinoamericano cepalino como un modelo capitalista atado a la idea de desarrollo industrial y extractivo (Katz, 2015).

<sup>7</sup> Por modernización se quiere indicar una apuesta por adoptar formas de gestión públicas más cercanas al *mainstream* contemporáneo capitalista.

<sup>8</sup> Esto es importante además porque evidencia tres elementos adicionales. Uno, la construcción desde el Estado del proceso de reforma social. Dos, la compleja relación con el movimiento popular urbano. Tres, el déficit político rural (en organización y política pública) que presentó siempre la Revolución Ciudadana.

Revisados los datos se puede apreciar un significativo incremento del gasto público<sup>9</sup>, que si tomamos el dato del inicio del ciclo (24,61% en 2007) hasta su momento máximo (44,11% en 2014) vemos un incremento y, posteriormente, una paulatina y brusca disminución, desde el 2015, con la crisis económica.

Gráfico 1: Gasto público Ecuador



Fuente: Datos del BID. Elaboración propia.

Al observar el componente del gasto público se evidencia un acrecentamiento general. Aunque el gasto de capital es el que presenta un mayor incremento. Si antes del gobierno de Correa, en el 2006, fue del 3,57% del PIB en el 2013, año de mayor volumen, representó un 12,18% del PIB. En educación el gasto como porcentaje del PIB pasó de un 2,7% en el 2007 a un 5,2, en su mejor momento (2014). En salud pasó del 1,5% en el 2007 al 4,5% en el 2014.

Durante el 2007 y el 2017 la economía ecuatoriana se duplicó, hasta que el volumen de su economía alcanzó a más de 100 mil millones de dólares y pasó a ser parte de las economías de ingresos medios altos. El incremento del ingreso estatal si bien se dio especialmente por el *boom* de las *comodities*, gracias a la demanda china en el mundo, también fue acompañado por una apuesta económica que acrecentó

<sup>9</sup> Los datos económicos han sido tomados de bases de datos del BID, Banco Mundial y CEPAL. Para observar el desglose del gasto público se tomaron los indicadores de gasto como porcentaje del PIB, sea el total, el dedicado a educación, salud y de capital.



el ingreso tributario. Si en el 2007 esta representaba un 9,3% del PIB en el 2015 llegó al 15,70%, descendiendo en el 2017 al 13,66%.

En la literatura se ha discutido sobre otros indicadores más pertinentes para medir la expansión estatal. Algunos organismos internacionales han intentado mejorar mediciones. Inspirándonos en el IDE<sup>10</sup> hemos realizado un ejercicio<sup>11</sup> para observar si el Estado ecuatoriano se fortaleció durante la Revolución Ciudadana en su capacidad de proveer los bienes o servicios básicos. Igualmente, hemos revisado el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Como detalla la siguiente tabla, la tendencia en los dos casos es de constante crecimiento, pero existe una diferencia en su intensidad: el IDE crece de forma mucho más significativa. Esto nos puede llevar a concebir que el Estado ecuatoriano sufrió un cambio cualitativo en su densidad.

*Cuadro 1*

Año	IDE	IDH
2007	0,658	0,698
2008	0,688	0,711

<sup>10</sup> Se construye el IDE en el Informe PNUD Perú 2009 con la misma metodología de cálculo del IDH pero sobre la base de otros indicadores: Porcentaje de menores de edad con partida de nacimiento; porcentaje de mayores de edad con Documento Nacional de Identidad (DNI); tasa de asistencia neta a la secundaria de jóvenes de 12 a 16 años; número de médicos por cada 10 mil habitantes; porcentaje de viviendas con acceso a la red de agua y desagüe (dentro y fuera de la vivienda); porcentaje de viviendas con electricidad.

<sup>11</sup> El IDE se construye para medir en clave subnacional la cobertura de servicios. Sin embargo, para este caso hemos adoptado ese instrumento a nivel nacional y modificado uno de sus indicadores por falta de disponibilidad. El indicador que medía la cantidad de personas que cuentan con un documento de identidad fue reemplazado por el porcentaje de nacidos vivos con asistencia de personal médico en el parto. Si bien reconocemos su diferencia creemos que puede ser asumida para este ejercicio al evidenciar si la persona es o no reconocida por el Estado al momento de nacer. Además, hemos comprobado que los datos de los dos indicadores guardan relación, al comparar éste indicador con los del programa Identificación para el Desarrollo (IDpD) del Banco Mundial (2010-2016).

2009	0,7	0,712
2010	0,73	0,715
2011	0,766	0,721
2012	0,802	0,726
2013	0,822	0,734
2014	0,84	0,742
2015	0,866	0,743
2016	0,908	0,749
2017	0,934	0,752

Fuente: Datos del INEC. Elaboración propia.

Es claro que en el período de la Revolución Ciudadana el Estado ecuatoriano cambió y se hizo más complejo. Creció<sup>12</sup> al contar con más recursos económicos y humanos, con más entidades y en su mayor densidad. Es más, el Estado también mejora en su coordinación estratégica, su autonomía relativa e incluso podría decirse que también en legitimidad<sup>13</sup>. Sin embargo, es todavía prematuro indicar que mejoró su eficacia.

Como crítica, consideramos que la Revolución Ciudadana perdió una oportunidad extraordinaria para construir un servicio civil meritocrático y profesional de carrera. Cuando algunas investigaciones (Soifer, 2015) han planteado que el tipo de construcción de la burocracia incide en el éxito o no de la construcción estatal.

<sup>12</sup> Aunque sin estudios técnicos de respaldo, las fuerzas conservadoras han posicionado la idea que Ecuador tiene un Estado demasiado grande, sin indicar qué tamaño es el deseable. Cuando la realidad es que su tamaño está por debajo del promedio en América Latina y mucho menor al de Europa. Por ejemplo, si medimos el gasto corriente como porcentaje del PIB, Ecuador presenta un 10%, menor al promedio de América Latina que es del 17,4%, mientras que en varios países de Europa rebasa el 30 y hasta el 40%. Por otra parte, si medimos el porcentaje de personas que trabajan para el Estado sobre el empleo total en Ecuador esa cifra alcanza el 9%, mientras la cifra promedio de América Latina es del 12% y de las economías más importantes del mundo está sobre el 20%. (Datos de la OCDE).

<sup>13</sup> Por ejemplo, según las encuestas del Latinobarómetro, en Ecuador el apoyo a la democracia pasó del 54% en el 2006 al 69% en el 2017. O si se observa que la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue respaldada por el 81,72% de los votantes en la consulta popular del 15 de abril de 2007.

También podemos señalar que Correa contaba con una visión fordista en su estrategia espacial, que establecía lo nacional como dominante, privilegiando el territorio y el lugar sobre la escala y la red (Jessop, 2017: 200-204). Mientras que la realidad nos ha indicado que el futuro de un proyecto político contemporáneo define su suerte en escalas mayores a lo nacional, aun cuando la política lo mantenga como el escenario privilegiado.

### **El discurso en el gobierno de Correa: lo nacional-popular-estatal<sup>14</sup>**

Tras el análisis se observa que el correato estructura un discurso polarizante entre un “nosotros” y un “ellos”. El “nosotros” tiene como eje la Revolución Ciudadana, que es el proyecto conjunto del pueblo y el gobierno. En éste se observa también la presencia de la Patria, la reconstrucción del Estado, la apuesta por el cambio y los sentimientos compartidos de esperanza y bondad, dentro de la tradición religiosa<sup>15</sup>.

Mientras el “ellos” tiene como eje al neoliberalismo, proyecto político asociado a la partidocracia, que simboliza el conflicto de la irracionalidad e intereses de unos pocos, y que luego fue desplazado por críticas a los “tontos útiles”, la falta de moral de algunos, una visión “ingenua” del medio ambiente o una “complicidad” de algunos dirigentes indígenas.

<sup>14</sup> Para este apartado se tomaron once discursos oficiales de Rafael Correa durante el período 2007 al 2016 y se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo.

<sup>15</sup> Aunque Correa profesó un imaginario y práctica católica es interesante que su deseo por disciplinar a la sociedad, imponer una ética de trabajo rigurosa y debilitar la división liberal laica de los espacios público-privado se relacionan más con visiones protestantes. De hecho, queda por investigar cómo influyó este imaginario oficial con la emergencia de las iglesias evangélicas en Ecuador.

Gráfico 2: Nube de palabras discurso de Rafael Correa



Fuente: elaboración propia (50 palabras más frecuentes a partir de las 5 letras)

Junto a esto, vemos un intento permanente de construcción de un “nosotros” conjugado en el ahora. Por ello centra el mensaje en un “todos”, definido por lo que compartimos (lo nuestro, hemos, recursos, historia) y lo que hacemos (revolución, desarrollo, cambio, trabajo). Este nosotros contiene al gobierno, al Ecuador, al Estado, la Patria, al pueblo.

[...]Esta esperanza de unos cuantos se expandió cual fuego en pajonal, hasta convertirse en la esperanza y decisión de todos los ecuatorianos que, en noviembre 26 del 2006, escribieron una nueva gesta heroica en el país y empezaron una nueva historia. Hoy, la Patria ya es de todos [...]. Discurso de posesión, 15 de enero de 2007.

Es interesante constatar que cuando habla de identidad lo hace en plural (nuestros pueblos) y asociado a cultura, muchas veces en su dimensión folclórica. A su vez, la referencia sobre lo nacional lo

utiliza para hablar de la institucionalidad y las políticas públicas. Esto evidencia que la identidad nacional en el discurso de Correa la relaciona con la nación cultural y el Estado.

[...] La gama multicolor de nuestra flora y fauna se complementa y enriquece aún más con la diversidad de nuestras culturas humanas: tenemos, además de una mayoría mestiza, 14 nacionalidades indígenas con sus correspondientes lenguas ancestrales, incluyendo a dos pueblos no contactados que han preferido el aislamiento voluntario en el corazón de la selva virgen. Nuestra nueva Constitución define al Ecuador como un Estado unitario, plurinacional y multicultural [...]. Discurso de posesión, 24 de mayo de 2013.

En ese sentido, al contrario del trabajo de Zepeda (2010), consideramos que el discurso de Correa no apela a un ideal cívico, sino a una nación cultural. Por otro lado, si bien compartimos con Mancero (2017) que el proyecto nacional de Correa guardaba cercanía con la ideología del mestizaje mantenemos una discrepancia importante. La diferencia es que el mestizaje del correato no es tanto el blanqueamiento hispano de las élites del siglo XX como el collage multicultural postmoderno del siglo XXI<sup>16</sup>.

Por otro lado, cuando se refiere al Estado lo hace para referirse al conflicto entre el pasado y el proyecto de cambio, a la Constitución e instituciones y a lo público (mayorías, todos, recursos, bien colectivo). Mientras, al neoliberalismo lo define en términos negativos (pasado, irracionalidad, intereses particulares, destrucción, entreguismo) y usa lo global como adjetivo del capitalismo, el mercado, la crisis. Esto nos confirma que en el discurso del correato se desarrolla

<sup>16</sup> Aunque sería tema de otro debate, con esta frase se quiere señalar la matriz de pensamiento en la Revolución Ciudadana sobre identidades nacionales, específicamente sobre su idea de mestizaje y la identidad indígena. La política de identidad nacional propuesta presenta una alta fragmentación y un mosaico donde se combina el discurso del mestizaje de Benjamin Carrión, con el multiculturalismo liberal y elementos del pensamiento crítico.

una estructura simbólica que edifica un clivaje entre lo nacional-estatal-popular<sup>17</sup> frente a la globalización neoliberal.

[...] Hemos recuperado el Estado, en beneficio de las mayorías, del bienestar colectivo; hemos iniciado transformaciones importantes y se establece el nuevo pacto social que consagra la nueva Constitución; construimos la Patria en la que los Derechos Humanos y Civiles son ejercidos por mujeres y hombres, niñas y niños; y, entre ellos, los más pobres, los olvidados y marginados de siempre, los que nunca participaron de la historia y de la vida. La Constitución vigente nos distancia de los nefastos paradigmas que hoy vemos fracasar a nivel planetario; la nueva Constitución nos protege de la dominación del capital financiero-especulativo; nos libra del modelo injusto concentrador de la riqueza en pocas manos, que reparte el hambre, la inequidad y la injusticia; del modelo que socializa las pérdidas y privatiza las ganancias, donde los ricos son cada vez menos numerosos y más ricos, y los pobres, son cada vez más numerosos y más pobres[...]. Informe a la nación, 15 de enero de 2009.

El correato logró construir una hegemonía discursiva que se tradujo en la instalación de una gramática política basada en un marco mental<sup>18</sup> binario. Esto es, por un lado, el “nosotros”, como los que comparten un conjunto de valores y principios. Por otro lado, hay un “ellos”, donde se ubican los que resisten a un sentido de lo nacional en los términos propuestos.

<sup>17</sup> Lo nacional-estatal-popular lo entendemos en el marco de un proceso de articulación discursiva para la constitución de un sujeto político popular que promueve una ampliación democrática en la esfera social e institucional (Laclau, 2005; Zavaleta, 2008; Thwaites, 2007). En este caso, centra las demandas alrededor de la cimentación de una identidad nacional y el reforzamiento del Estado bajo una matriz que se reivindica popular.

<sup>18</sup> Entiéndase como marco mental aquel sistema conceptual que articula el pensamiento y que presenta un marco -frame- de entendimiento y acción (Lakoff 2009 o Haidt 2012).

*Cuadro 2: Marco mental*

<b>Nacionalismo</b>	<b>Globalización</b>
Nación: cultural / diversidad multicultural	Lugar / Integración al mundo
Lo estatal: De todos / gobierno	Mercado
Lo popular: Pueblo-ciudadanía	Ciudadanía / Consumidor / Emprendedor

Fuente: elaboración propia

Tres dimensiones, como se presentan en el gráfico, dan cuenta de lo dicho: 1) un discurso que plantea una noción de lo nacional alrededor de la cultura y su diversidad; 2) el lugar preponderante que ocupa el Estado para cimentar lo nacional y; 3) el pueblo en clave positiva como ciudadanía plebeya. En contrapartida, en el polo del “ellos”, se levanta una idea de vaciamiento de la nación, cuya única utilidad está relacionada a cómo vincularse hacia afuera. Así mismo, es el mercado el que determina la vida de ese lugar y los ciudadanos se conciben solo como consumidores o “emprendedores”.

### **Guillermo Lasso y la oposición globalista<sup>19</sup>**

En las elecciones del 2009 la oposición de derecha estaba representada por dos partidos (PRIAN y PSP) que no lograban constituirse en una alternativa sostenible y de futuro al gobierno de Correa. En esa coyuntura, el banquero Guillermo Lasso forma el Movimiento Creando Oportunidades (CREO) como una nueva derecha que toma el relevo del PSC y se establece en la alternativa al correísmo. Ésta se presentó como una derecha liberal en lo económico-político y conservadora en lo social. Logra crecer en las elecciones del 2013 y ser la principal fuerza opositora en el 2017 (Moncagatta y Espinosa, 2019).

El discurso de Lasso aborda tres temáticas generales (economía, política y relaciones internacionales), las cuales configuran un marco mental alrededor del cambio posible con Lasso vs. la continuidad

<sup>19</sup> El análisis del discurso de Lasso parte de revisar ocho entrevistas y tres pronunciamientos realizados durante el último año.

del fracaso del correísmo. Y, en sus últimas intervenciones, adicionalmente, instala la necesidad de orden y defensa de la democracia ante la desobediencia y manifestación popular –a propósito de las movilizaciones de octubre de 2019–. El correato es asociado con el populismo, la dictadura, la ineficiencia y la excesiva estatalidad. El cambio con Lasso se presenta como la única alternativa real en torno a la eficiencia demostrada como banquero, el protagonismo privado y la generación de empleo.

En la economía se orientó en discutir el modelo de desarrollo; y, dentro de ello, presentaba tres focos: el Estado, los impuestos y la propiedad. Al Estado lo presenta como la institucionalidad ocupada por el correísmo, como el absurdo protagonista en el modelo de desarrollo que presenta un excesivo tamaño. Mientras, a los impuestos se les deslegitima como la intervención invasiva sobre el bolsillo particular, la asfixia innecesaria al emprendimiento y un impedimento al crecimiento del país. La propiedad es abordada como el producto del sacrificio que está en peligro por la injerencia de los políticos irresponsables. Vale indicar que esta noción se refuerza con el uso frecuente del verbo tener en sus diferentes conjugaciones.

Con política se discute alrededor de cinco puntos: la democracia, el gobierno relativo a políticas públicas, el tipo de liderazgo, el populismo y los valores.

La democracia es abordada desde una supuesta perspectiva republicana<sup>20</sup>. Construye esta noción confundiéndola con la visión tradicional de la democracia liberal y el debido proceso institucional. Incluye su participación política como la alternativa, el cambio real, que expresa las formas adecuadas de civilidad. Su referencia al gobierno lo centra en la gestión económica y crítica la mala administración, la corrupción y, desde las protestas de octubre, al peligro de la violencia. Cuando aborda el liderazgo trata de autopositionarse

<sup>20</sup> Es decir, se presenta como un discurso que reclama una forma de gobierno de ciudadanos iguales ante la ley y la promoción de una cultura cívica. Conecta con una noción “oligárquica” del republicanismo (Cadahia y Coronel, 2018).



como el que su pasado de “banquero bueno” le otorga conocimiento real en la economía, bajo criterios de eficiencia y ahorro.

Mientras, el trato al populismo lo hace desde dos vertientes. Una, como la descalificación a la demagogia irresponsable. Dos, como la instauración de un modelo, inspirado en el venezolano, que constituye un peligro a la democracia y la economía.

Finalmente, hay un tratamiento que reivindica los valores. Pero esto los trata desde una perspectiva religiosa enfocada en defender la vida desde la concepción frente al aborto. Adicionalmente, despliega ciertas metáforas religiosas para plantear la presencia de Dios en la defensa de la propiedad y el país.

Es novedoso observar que en el discurso de Lasso también existe un papel destacado el tratamiento de las relaciones internacionales como solución, encaminado especialmente a la inserción internacional del Ecuador. Al parecer la propuesta de Lasso se inspira en la experiencia de Macri que en la campaña del 2015 levanta el discurso de “volver al mundo”, apuntando que el gobierno progresista se aisló o mantuvo asociaciones erróneas. Sin embargo, como explica Malamud (2016), la realidad es que la propuesta de Macri era retornar a un mundo que ya no existía y exhibía una crisis sistémica (Sanahuja, 2019): mientras presentaba una idea del mundo alrededor de la democracia liberal y los tratados de libre comercio, la realidad es que en el mundo occidental emergían las visiones iliberales, nacionalistas conservadoras y proteccionistas.

Gráfico 3: Nube de palabras del discurso de Guillermo Lasso



Fuente: elaboración propia (50 palabras más frecuentes a partir de las 5 letras)

El análisis cuantitativo del discurso evidencia la recurrencia de Lasso en palabras como “Ecuador”, “democracia”, “empleo”, “acuerdo” (gráfico 3). Esto se condice con lo mantenido líneas antes: sentido abstracto de una unidad social a través de valores democráticos formales, la importancia del actor privado por sobre el Estado para la generación de empleo y una apuesta conciliadora para la resolución de conflictos antes que la lógica de conflicto del correísmo.

Esta descripción del discurso de Lasso nos lleva a observar la construcción de una nueva derecha que se constituye en oposición al correísmo y como relevo del partido socialcristiano, que del 2009 al 2013 se refugia en su bastión electoral (Guayaquil) y abandona la

presencia nacional. Esta derecha construye un propio sello en términos (neo)liberales que se observa tanto en su idea de democracia cuanto en la de política económica, que pasa a denominar como gestión desde la perspectiva del imaginario de éxito empresarial.

El discurso de Lasso es claramente de una derecha globalista, que hace una de sus columnas identitarias la apuesta por la integración al mundo. Entendiéndose como la garantía al desarrollo mediante la liberalización económica y la democracia liberal. En clara oposición al correato, al que lo representa como un modelo populista y estatista. De hecho, siempre se refiere al Estado en términos negativos. Es decir, su discurso se inscribe claramente dentro del clivaje entre un modelo nacionalista estatal frente a la globalización neoliberal.

[...] nos queda claro es que se trata de un modelo populista que pretende la instalación de la dictadura de un partido político en Ecuador. Un modelo que, por el lado político, ha captado todas las instituciones del Estado y, por el lado económico, ha desplazado la inversión privada al hacer del Estado casi el único protagonista del desarrollo. Un modelo que despilfarró la bonanza petrolera y casi triplicó el monto de la deuda pública [...] Ecuador es un país con grandes potencialidades, pero muy mal administrado. Tiene petróleo, oro, plata, cobre, una magnífica naturaleza muy propicia para el turismo, gente maravillosa dispuesta a trabajar. ¿Cómo le damos la vuelta? Integrándolo al mundo. Mi propuesta es «más Ecuador en el mundo, más mundo en el Ecuador». Eso implica más exportaciones, más cultura hacia el mundo, más deporte [...] y abrir fronteras al comercio y la inversión, un país con oportunidades para generar empleo [...] (Entrevista, junio de 2019).

Sin embargo, vale tomar en cuenta tres puntualizaciones. Uno, que Lasso no realiza un desglose sobre la articulación productiva, sino que la redefine simplemente como la integración a las redes occidentales de la globalización. Deja así de hablar del mercado nacional o cualquier concepto similar, lo que refleja su apuesta exportadora y financiera. Dos, es importante destacar la nula referencia sobre la

cultura o la identidad nacionales en el discurso de Lasso. No entra a disputar al correísmo el sentido de Patria o de identidad nacional. Lo diluye en su énfasis de inserción global. Tres, Lasso no propone una definición del sujeto político: el pueblo o ciudadano. En ese sentido, Lasso no ejerce un desplazamiento de los términos discursivos impuestos por el correísmo sobre una nación pero sí evidencia el lugar que le otorga en la economía; es decir, inserción en el escenario (mercado) internacional por sobre un proyecto y necesidad de lo nacional. Globalismo antes que nacionalismo.

### **Nuevo escenario político y realineamiento del clivaje**

Se ha discutido mucho sobre el fin del ciclo de los gobiernos progresistas (Ominami, 2017). En ocasiones con visiones deterministas de la historia. En todo caso, más allá del debate sobre la existencia de ciclos está claro que alrededor del 2015 se producen cuatro factores continentales que generan un nuevo escenario político, a saber:

- Cambio en la correlación de fuerzas. El campo progresista deja de expandirse, retrocede en apoyos donde gobierna y a nivel regional se registra un avance conservador. Incluso podemos plantear que hay una rabiosa ofensiva que no busca solo una derrota electoral sino una estratégica: derrotar la idea de cambio y reforma.
- Deterioro de los gobiernos progresistas: Dejan de representar el cambio, su actividad reformadora se reduce y disminuye su potencial transformador. También se evidencia una caída en el apoyo popular.
- Contagio de la crisis económica mundial. Se terminó un momento de bonanza y el escenario de restricción económica debilita una apuesta redistributiva, a la vez que reclama gestionar mejor el reparto de costos.
- Cambio en la coyuntura internacional. El hegemon ha recuperado fuerzas y pasa a la ofensiva (EEUU bajo Trump), mientras los

actores reformadores (BRICS) o posibles aliados circunstanciales (UE) se encuentran debilitados.

En el Ecuador el progresismo logra retener el gobierno en una disputada y polarizada elección presidencial. El relevo del liderazgo dentro de Alianza PAIS parecía iniciar un cambio con continuidad en el proyecto político. Sin embargo, lo que empezó como una diferenciación de estilo terminó generando una abierta y rabiosa confrontación entre Correa y Moreno.

Las debilidades y límites de la Revolución Ciudadana, el contagio de la crisis económica internacional, la ruptura del bloque progresista, el giro del gobierno y el cambio de su base política constituyen elementos que definen el momento político posterior. Se inicia entonces un gobierno de transición que gira paulatinamente, y cada vez de forma más intensa, hacia la derecha. Hasta adoptar plenamente el programa neoliberal y acoger el programa de ajuste fiscal que perdió las elecciones del 2017<sup>21</sup>.

En este proceso el gobierno de Moreno cambia el discurso<sup>22</sup> e inicia uno asentado en la lucha contra la corrupción, el diálogo con concertación nacional, y el rescate de la democracia. Presenta al Estado como el responsable de la labor de cuidado y el objetivo de alcanzar la armonía social para beneficio de todos<sup>23</sup>. Realmente, es un discurso abundante en ejemplos prácticos, con mucha descripción vivencial y un lenguaje sentimental.

El objetivo de este discurso sencillo es ambicioso: cambiar el marco mental instaurado en Ecuador por la Revolución Ciudadana. Pero,

<sup>21</sup> Existe un debate en la economía heterodoxa ecuatoriana sobre el carácter del proyecto de la Revolución Ciudadana y cuándo empezó el ajuste fiscal. Existe mucha evidencia empírica sobre que inició en el 2015. Sin embargo, esta fue una medida concebida como temporal, AP en el 2017 no presenta un programa económico ortodoxo de ajuste neoliberal.

<sup>22</sup> Para el caso de Lenín Moreno se analizaron 32 discursos del período 2018-2019.

<sup>23</sup> Esta es una idea que poco a poco va debilitándose, con el giro hacia la derecha completado en mayo del 2018, deja de hablar de bienestar/cuidado y enfatiza el ajuste fiscal y el protagonismo de la empresa privada.

el nuevo relato no logra asentarse ni desarrollarse<sup>24</sup> y el fracaso<sup>25</sup> político y de gestión del gobierno impide el reemplazo del clivaje, aunque sí logra forjar un realineamiento político. El espacio nacional-popular queda vacío mientras el correísmo busca recomponerse. Lasso no logra tomar grandes ventajas ni pasar a la ofensiva pero mantiene, en su discurso, su ubicación en el polo anticorreista como representante de la globalización neoliberal.

Sin embargo, con el fin de la Revolución Ciudadana y el inicio de un gobierno de transición que rompe el bloque correista y negocia con las fuerzas de la derecha se reorganiza el escenario político. En ese interregno Nebot construye una alianza con Moreno y logra repositionarse políticamente a nivel nacional en la perspectiva de ser una alternativa electoral para las elecciones del 2021.

Las dos derechas (PSC y CREO) se constituyen en los principales partidos, con mejor posicionamiento público, que inician su aventura electoral para alcanzar la presidencia en las elecciones del 2021. Pero, ¿qué les diferencia? La derecha ecuatoriana, en sus diversas expresiones organizativas, mantiene una continuidad en su perfil programático neoliberal y su conservadurismo valórico (Basabe y Martínez, 2014; Moncagatta y Espinosa, 2019).

Entonces, las diferencias se desarrollan en tres niveles. Uno, el estilo entre los liderazgos de Nebot y Lasso. Dos, la estrategia de implementación territorial. Tenemos un CREO que se ha nacionalizado en oposición polarizante con Correa y un PSC con un importante bastión electoral en Guayas que desde ahí busca proyectarse, todavía sin mucho éxito, en todo el país<sup>26</sup>. Tres, el tratamiento de lo nacional-popular.

<sup>24</sup> El discurso presidencial de Moreno no logró nunca construir un horizonte en donde se podían inscribir las acciones gubernamentales. Adicionalmente, las contradicciones políticas y los fallos de gestión conspiraron con su aceptación y legitimidad.

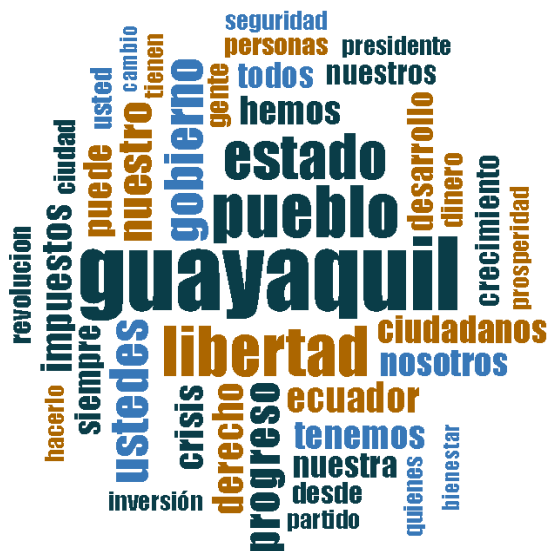
<sup>25</sup> Vale aclarar que el gobierno de Moreno es exitoso en combatir y fragmentar al bloque del correísmo, debilitar lo público y fortalecer la presencia institucional del bloque conservador en el Estado, pero no es exitoso en lograr un nuevo consenso u orden. Al contrario, adolece de habilidad y fuerza políticas para hacerlo.

<sup>26</sup> La nacionalización de un partido se entiende como el voto homogéneo que recibe en todo el país (Ruiz, Rodríguez y Otero, 2013). Al realizar el Índice de Nacionalización

Nebot realiza una producción discursiva intentando, de alguna manera, ocupar el vacío generado en el polo nacionalista del marco mental hegemónico. Para ello busca redefinir algunos elementos y construir un incipiente giro nacionalista y estatal en su discurso neoliberal. Algo que, además de sumar base popular, le permitiría representar a algunos grupos económicos de la sierra orientados al mercado nacional, que hasta el momento carecen de representación política.

### (Re)emergencia de Nebot e inserción al marco discursivo existente<sup>27</sup>

Gráfico 4: Nube de palabras discurso de Jaime Nebot



Fuente: elaboración propia (50 palabras más frecuentes a partir de las 5 letras)

de Partidos para las elecciones presidenciales del 2017 vemos como AP (de Correa) presenta un índice de 0,90/1, CREO 0,83 y PSC 0,76. Esto quiere decir que AP y CREO presentan un alto nivel de nacionalización, con respaldo electoral en todo el país, y el PSC uno medio, con grandes diferencias entre provincias.

<sup>27</sup> Para el Análisis del Discurso de Nebot se revisaron 8 discursos oficiales realizados a lo largo de su gestión como Alcalde de Guayaquil con énfasis en los últimos años.

De la información analizada, aparece como primer hallazgo el peso que confiere a dos asuntos centrales: 1) Guayaquil como el lugar de enunciación pero también como caso emblemático que debe ser defendido y proyectado; y, 2) el gran paradigma del progreso, reconocido como ideología de la prosperidad, que recoge un sinnúmero de virtudes, valores y experiencias positivas, supuestamente demostradas por su gestión municipal. Junto a ello desarrolla el discurso de la libertad y eficiencia como valores para contraponer al modelo correista.

[...] Se trata de hacer realidad una visión y modelo de ciudad y de país. Se trata de bregar por un Ecuador diverso pero unido que alcance progreso y libertad. Se trata de luchar hasta siempre contra el abuso y el desacierto, vengan de donde vinieren. Se trata de cambiar la actitud del yo, siempre yo, por la de ustedes, siempre ustedes. Yo no necesito ni quiero ningún cargo [...] Una libertad verdadera también es indispensable. La libertad es lo que los ciudadanos tenemos el derecho de hacer y que el Estado no tiene el derecho de impedir [...].  
Discurso fundación de Guayaquil, 25 de julio de 2016

De esta primera conjunción de elementos se desagregan, como se verá, la matriz discursiva que posibilita a Nebot hablar sobre varias dimensiones (política, económica y social) manteniendo unidad entre ellas.

La palabra más reincidente en los discursos de Nebot, obviamente, es Guayaquil. Alcalde de esta ciudad por casi 20 años, levantó un sólido relato de su gestión que lo presente como el “modelo exitoso” a ser copiado y llevado a escala nacional. Este modelo -orientado por la denominada ideología de la prosperidad- hace que funda allí un conjunto de elementos como el bienestar social, la voluntad democrática o la libertad.

Otro de los elementos frecuentes en las alocuciones del ex alcalde es la categoría de Estado. Para referirse a éste parte generalmente desde una perspectiva de libertad negativa en la que debe intervenir lo menos posible en la dimensión económica (se refiere con



frecuencia a los impuestos y lo nocivos que son desde su perspectiva). Así mismo, posiciona con fuerza la necesidad de asegurar procesos de descentralización que no condicionen la gestión de los gobiernos locales y, con ello, a la población que es la “verdadera dueña de los recursos públicos”. Pero, al contrario que Lasso, habla de la necesidad de contar con un Estado, usa la metáfora de pasar del Estado gordo al Estado musculoso, y de ser un contrapeso necesario al mercado.

Si algo hace el discurso de Nebot es dotar de nuevos significados y connotaciones a palabras con intenso peso en el imaginario colectivo como “revolución”. En la disputa del discurso busca vaciar y dotar de un contenido nuevo a una categoría utilizada por su adversario político (Correa y la Revolución Ciudadana). De la misma forma, se puede reconocer una noción consensual más que conflictual de la política en los discursos de Nebot. La relación entre ricos y pobres, el gobierno de los más aptos. Cuestiona al gobierno de Correa asociándolo a la obesidad e ineficiencia estatal, por un lado, y a la voluntad de perpetuarse en el poder, por otra.

Hay cientos de definiciones de revolución y de libertad; por eso, en su nombre se han cometido desaciertos y hasta crímenes. Yo practico una sola definición de revolución: ‘cambio positivo y permanente mediante el cual la pobreza es reemplazada por la prosperidad’. Obviamente esto contradice la lucha de clases, contradice la clásica definición de Mao, para quién revolución es un cambio sangriento mediante el cual los pobres liquidan a los ricos. No, revolución es lo que funciona, lo que tiene éxito. Revolución es lo que cambia para bien la vida de los pueblos y especialmente de los pobres. Revolución es bienestar colectivo, que no es patrimonio de la izquierda ni de la derecha. Discurso independencia de Guayaquil, 9 de octubre 2017.

Existe una referencia a los personajes de la historia del Ecuador y un intento de definirlos de forma diferente a la de Correa. También es posible reconocer un lugar estratégico de lo popular en su perspectiva de nación. Con frecuencia llama a que “el pueblo exija lo que le pertenece” en términos de intervención y uso de recursos públicos.

Hay una relativa mediación estatal de las relaciones sociales (para fomentar lo que llama ideología de la prosperidad, para garantizar la seguridad o cumplir con la democracia). En su habla existe un uso importante del ustedes cuando se refiere al pueblo, en contraposición al nosotros de Correa.

Esto se enlaza, además, con su noción elitista clásica de la política: concibe al funcionario público como un sujeto que expresa una supuesta virtud del interés colectivo. Son los valores cívicos –el “civismo”– los que aseguran el buen desempeño de la maquinaria estatal en donde una minoría organizada –la élite política– conduce y decide sobre la mayoría desorganizada –el pueblo–.

En resumen, vemos cómo Nebot realiza un intento de apuntalar su candidatura presidencial construyendo un discurso neoliberal nacional-popular-estatal que le permita diferenciarse del discurso neoliberal globalista de Lasso ante el marco mental instalado desde el correísmo que no ha podido ser reemplazado.

## **A manera de conclusiones**

Retomando a los clásicos de la ciencia política (Lipset y Rokkan, 1967) compartimos el criterio que los clivajes deben ser observados alrededor de los procesos de construcción estatal. Al ser la Revolución Ciudadana un momento de consolidación estatal se convierte en un laboratorio privilegiado para ver la alteración de los clivajes.

Reflexionamos que, en el caso ecuatoriano, los clivajes son porosos y no están claramente diferenciados entre ellos. Así, el clivaje de clase, el regional, el confesional y el étnico se relacionan y amalgaman a lo largo de la historia. Adicionalmente, dada la inserción primario-exportadora del Ecuador, vemos que en la configuración del Estado ecuatoriano ha existido una diferencia sobre los vínculos económicos y la orientación productiva entre las élites económicas regionales (Quintero y Silva, 1991; Larrea, 2006). De tal suerte, desde la conformación de la República se desarrolla una disputa, entre los

grupos económicos regionales, por el distinto énfasis que el gobierno debe dar al mercado interno o al comercio internacional.

Esto hace que el clivaje regional ecuatoriano siempre ha estado mediado por el conflicto entre los intentos de consolidación estatal y el privilegiar el mercado interno con momentos de liberalización y orientación al mercado mundial. De hecho, ante las tesis de la diferenciación basada entre nacionalismo y globalización entre las derechas contemporáneas (Milanović, 2019; Sanahuja y Comini, 2018), establecemos que esta ha sido una diferenciación permanente entre las élites económicas y políticas del Ecuador.

Por otro lado, la Revolución Ciudadana retoma esa diferencia y al polo productivo orientado al mercado interno lo integra, en clave progresista, en una matriz discursiva nacional-popular-estatal. Esto permite ampliar una base política para enfrentar al neoliberalismo. Además, ayudado por una coyuntura económica internacional, logra realizar una consolidación estatal que genera las condiciones exitosas para establecer un marco mental de oposición entre globalización neoliberal versus nacionalismo popular-estatal.

Los gobiernos progresistas en América del Sur se constituyeron en la primera resistencia nacionalista a la globalización neoliberal. Pero este factor que les ayudó a consolidar base política les impidió convertirse en alternativa sostenible. Actualmente, estamos en medio de una segunda respuesta, pero esta vez el nacionalismo ha emergido en los países centrales y bajo la marca de una derecha radical.

La gramática establecida durante la Revolución Ciudadana se inscribe en el clivaje de nacionalismo versus globalización. El correato se define en contra del proyecto neoliberal y se sustenta en un triángulo entre lo nacional (definido como pertenencia a una nación cultural con diversidad), lo popular (el pueblo como sujeto político) y lo estatal (el gobierno de todos, el Estado como eje del desarrollo).

En contraposición se encuentra el proyecto neoliberal que era representado como el pasado fallido. Pero durante el gobierno de Correa emerge una nueva organización de la derecha dispuesta a tomar el papel protagónico de la oposición, en relevo a un PSC que

abandonó el espacio nacional y se refugió en su bastión electoral. Lasso, con su movimiento CREO, logra ocupar la oposición y se nacionaliza, impulsado por la polarización instalada en la política ecuatoriana. Por ello acepta definirse en el marco mental impulsado por Correa, pero como su reverso simbiótico.

De tal suerte que genera un discurso en oposición al denominado modelo populista y se presenta como el que propone la integración al mundo y reducir el papel del Estado para hacer del mercado el ente regulador de la sociedad. Empero, el discurso de Lasso no disputa el significado de pueblo o ciudadano ni de lo nacional, dejando el significante de Ecuador únicamente como lugar.

El gobierno de Moreno se constituye en uno de transición que intenta reemplazar el marco mental del correísmo a través del discurso de la democracia, la lucha contra la corrupción, y el diálogo y la conciliación nacional. Pero su fracaso político lo impide. Así, el marco mental no es reemplazado aunque sí se produce un realineamiento. En este, vimos también un intento de Nebot de construir un discurso neoliberal con elementos nacionalistas, pero que no logró acomodarse de forma privilegiada en el escenario que se estaba configurando.

Por todo lo anterior, planteamos que se pueden generar tres escenarios posibles. Primero, que el correísmo logre recomponerse, alimentado por el agravamiento de la crisis, y vuelva a ocupar su papel de vocero del polo nacionalista enfrentado al bloque neoliberal. Sin embargo, vemos que la persecución política, la ausencia de autocritica y la carencia de reinención hacen que esa posibilidad no sea la que presente mayor viabilidad en el corto plazo.

Segundo, que el nacionalismo sea ocupado por alguna fuerza de derecha (inspirada por las experiencias de Bolsonaro o Trump) y redefina lo nacional en clave conservadora. Hasta el momento Nebot no ha logrado hacerlo y no se observa, por ahora, la irrupción de un liderazgo con popularidad en el sector. La experiencia latinoamericana indica que estas fuerzas de extrema derecha no logran despegarse del proyecto neoliberal y mantienen una especie de

alianza complementaria y competencia con la derecha globalista. Como ejemplo vemos el caso uruguayo y el propio Bolsonaro.

Tercero, que la matriz nacional-popular-estatal sea ocupada por un nuevo actor. Ante el escenario de debilitamiento de las fuerzas progresistas, así como una creciente desafección ciudadana hacia la política, se acrecienta la posibilidad de un ambiente tipo “¡Que se vayan todos!” similar al sucedido en Argentina en el 2001 o en 2005 en el propio Ecuador y que provoque la irrupción de *outsiders* alimentados por el hartazgo hacia la política tradicional.

Justamente, las elecciones seccionales del 2019 evidenciaron esa posibilidad. Dentro de ello, el fenómeno de Yunda en Quito y su triunfo como alcalde constituye una tendencia con potencialidad. Esta es la irrupción de un actor desperfilado ideológicamente, que llega a la política desde fuera de ella, pero cuya extracción social lo ubicó en el espacio nacional-popular-estatal. Esto además significó la toma del poder político de élites marginales<sup>28</sup> y la presencia del “cholo”<sup>29</sup>, ante una élite tradicional que se autoconsidera blanca y una sociedad con una estructura jerárquica racializada.

Sin embargo, la emergencia de *outsiders* no implica que se abandone el imaginario existente. La irrupción de alguien en el polo popular, por más desperfilamiento ideológico que presente, tendrá como contrapartida un oponente que se asentará en el imaginario (y apoyo) de la empresa y la globalización neoliberal, más si los candidatos de la derecha anticorreista muestran imposibilidad de crecimiento. Resta por dilucidar cómo será el cierre del periodo de gobierno de

<sup>28</sup> Se utiliza esta categoría para denominar a segmentos sociales de centros provinciales menores, de origen campesino-popular que ascienden socialmente por la presencia estatal y buscan tomar el relevo del liderazgo político (Skocpol, 1984: 263-268; Vergara, 2015: 78-80).

<sup>29</sup> Se hace referencia a un estrato social en formación diferenciado de los indígenas, pero proveniente de él, que por la urbanización caótica andina se reubica y genera nuevas expresiones culturales donde mezcla lo aborígen, el desarraigo migratorio y su nueva realidad citadina (Quijano, 1980). Como expresión popular, en el mundo andino, puede tener una connotación negativa que articula elementos racistas y clasistas.

Moreno, qué acciones tomarán las fuerzas del bloque de poder que lo sostienen (derecha tanto globalista como nacionalista) y si alcanzará para que el sucesor en Carondelet provenga de su propio sector.

## Bibliografía

Acosta, A. y Cajas Guijarro, J. 2018 *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo* (Quito: CAAP).

Anderson, B. 1993 *Comunidades imaginadas, Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo* (México: Fondo de Cultura Económica).

Ayala, Gustavo (comp.) 2008 *Volver al futuro: la búsqueda de un socialismo latinoamericano* (Quito: La Tierra).

Basabe, S. y Martínez, J. 2014 “Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo. con elecciones” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), N° 34.

Burbano de Lara, F. 2012 “Movimientos Regionales y Autonomías Políticas en Bolivia y Ecuador”, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.

Cadahia, L. y Coronel, V. 2018 “Populismo republicano: más allá de ‘Estado vs. Pueblo’” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 273.

Carrión, B. 1998 *La Suave Patria y Otros Textos* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Handelsman, M. 2007 *Benjamín Carrión: Pensamiento Fundamental* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).

Cerbino, M., Maluf, M. y Ramos, I. 2017 “Pueblo, política y comunicación: la recepción del discurso del presidente Rafael Correa” en *OPINIÃO PÚBLICA* (Campinas) Vol. 23.

Chávez Solca, F. 2016 “Hacia una relectura de los clivajes políticos. El kirchnerismo como reconfiguración del clivaje peronismo-antiperonismo” en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional* (Bogotá), Vol. 36.

Freidenberg, F. y Alcántara, M. 2001 “Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional” en *América Latina Hoy* (Salamanca), N° 27.

García Linera, Á. 2008 *La potencia plebeya* (Buenos Aires: Prometeo).

Guerrero, A. 2010 *Adiministración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. (Lima: ATRIO)

Jessop, B. 2017 *El Estado. Pasado, presente, futuro* (Madrid: Catarata).

Katz, C. 2015 “¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil” en *ServiçoSocial e Sociedade* (Brasil), N° 122.

Laclau, E. 2005 *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Lakoff, G. 2007 *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político* (Madrid: Editorial Complutense).

Lakoff, G. 2009 *The political mind. A cognitive scientist guide to your brain and its politics* (Nueva York: Penguin Books).

Larrea, C. 2006 *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate* (Quito: Corporación Editora Nacional).

Lipset, S. y Rokkan, S. 1967 “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction” en Lipset, S. y Rokkan, S. (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (New York: Free Press).

Lüders, T. 2010 “Notas para el estudio del discurso político en las sociedades mediatizadas”, en *revista Chasqui* (Quito), N° 111.

Mancero, M. 2017 “¡Avanzamos, patria! La invención de la nación en el correísmo” en *Revista Mexicana de Sociología* (Ciudad de México), N° 79.

Malamud, A. 2016 “El malentendido latinoamericano” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 266.

Maíz, R. 1997 “Nacionalismo y movilización política: un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones” en *Zona Abierta* (Madrid); N° 79.

Milanović, B. 2019 “Esta vez es diferente” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires).

Moncagatta, P. y Espinosa, C. 2019 “No Country for the Right Wing? Actores, trayectoria, oferta y demanda de la derecha en Ecuador” en *Colombia Internacional* (Bogotá). N° 99.

Natanson, J. 2008 *La nueva izquierda* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).

O’Donnell, G. 2003 “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos” en O’Donnell G., O. Iazzetta O. y Vargas Cullerell J. (comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (Rosario: PNUD - Homo Sapiens).

Ominami, C. (ed.) 2017 *Claroscuro de los Gobiernos progresistas. América del Sur: ¿Fin de un ciclo histórico o proceso abierto?* (Santiago de Chile: Editorial Catalonia).

Pachano, S. 1996 *Democracia sin sociedad* (Quito: ILDIS).

Quijano, A. 1980 *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú* (Lima: Mosca Azul Editores).

Quintero, R. y Silva, E. 1991 *Ecuador una Nación en ciernes* (Quito: Editorial Universitaria).

Ruiz Rodríguez, L. y Otero, F. 2013 *Indicadores de partidos y sistemas de partidos* (Madrid: CIS).

Sanahuja, J. y Comini, N. 2018 “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 275.

Silva, E. 2004 *Identidad Nacional y Poder* (Quito: Ediciones Abya-Yala).

Skocpol, T. 1985 *Los estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China* (México: Fondo de Cultura Económica).



- Thwaites Rey, M. (comp.) 2007 *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (Buenos Aires: Prometeo).
- Urteaga Quispe, M. 2017 “La desigual capacidad del Estado en América Latina Análisis de sus fundamentos históricos” en *Política y Gobierno*. Vol XXIV (2), 435-457.
- Van Dijk, T. 1990 *La noticia como discurso: comprensión, estructura y producción de la información* (Barcelona: Piados).
- Van Dijk, T. 1999 *Ideología: Una aproximación multidisciplinaria* (Barcelona: Gedisa).
- Van Dijk, T. 2016 *Discurso y conocimiento. Una aproximación socio cognitiva* (Barcelona: Gedisa).
- Vergara, A. 2011 “United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010” en *Journal of Politics in Latin America*, N° 3.
- Vergara, A. 2015 *La danza hostil: poderes subnacionales y Estado Central en Bolivia y Perú (1952-2012)* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Verón, E. 1988 *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad* (México: Gedisa).
- Zavaleta, R. 2008 *Lo nacional-popular en Bolivia* (La Paz: Plural Editores).
- Zepeda, B. 2010 “Construyendo la nación en el siglo XXI: la Patria en el discurso del presidente Correa” en Burbano de Lara, F. (comp.) *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).



**Cuarta sección**  
Diálogos regionales  
latinoamericanos



# El Estado de excepción sobrevuela América Latina

Dispositivos mediáticos y económicos para una gubernamentalidad neoliberal en restauración

*Alejandro Recio Sastre*

*“En medio de este caos de saqueos, vandalismos, ya varias muertes e ingobernabilidad, hoy estuve en una expresión maravillosa de ciudadanía activa en la Plaza Ñuñoa, donde una multitud de unas veinte mil personas se reunió alegre y pacíficamente a manifestar su rechazo al modelo opresor y a la mentira institucionalizada que nos ha tenido aherrojados durante décadas. Debemos volver a la normalidad cuanto antes. Este país y esta gente no se merecen semejante crisis. Pero tenemos que ser fuertes y resistir hasta que nos escuchen de verdad y entiendan que no queremos más ser las bestias sacrificiales del neoliberalismo y que por mucho que disfrutemos de sus mezquinas dádivas y ridículas ficciones de desarrollo material, queremos otro mundo, con verdadera equidad y plena justicia social”.*

Raúl Villarroel Soto sobre las revueltas en Chile, el 20 de octubre de 2019 (en conversación de WhatsApp).

## **Estructura del Estado de excepción según el pensamiento biopolítico de Giorgio Agamben**

La jurisprudencia suspendida, la multitud agitada, el temor anidando las mentes, la costumbre finalizada, los límites del derecho desplazados, el poder soberano transferido, la auto-censura normalizada, la vida pública alterada y la sociedad bajo constante vigilia. Estas son las características que ambientan las situaciones de Estado de excepción. La excepcionalidad en el ámbito político y social, como bien ha demostrado Giorgio Agamben, no es un mero acontecimiento singular de la historia gubernamental, sino un momento externo a los márgenes del derecho por el que normalmente ha de regirse cualquier gobierno. Más allá de coincidir con un lapso de tiempo puntual, el Estado de excepción como figura límite y extrajurídica se ha perpetuado.

La excepcionalidad marca una discontinuidad con respecto a un orden establecido. Para Agamben (2005) “el Estado de excepción se presenta como forma legal de aquello que no puede tener forma legal” (Agamben, 2005: 24). Los periodos de excepcionalidad responden a crisis sociopolíticas, económicas, ambientales y diplomáticas –o todas a la vez– en las que se aplican medidas de gobierno que, si bien no pueden ser incluidas dentro de un marco legal del derecho, actúan dentro de una coyuntura inusual.

Mediante el concepto de “Estado de excepción” Agamben distingue las circunstancias propias de los “Estados de sitio” y los “Estados de guerra” con respecto al papel de la “excepcionalidad hecha norma”. El Estado de excepción no se define dentro de la normatividad instaurada por el derecho, sino fuera de él; se trata de un umbral para la jurisprudencia, un umbral de indefinición (Agamben, 2005: 28). Dentro de la historia contemporánea, Agamben destaca dos momentos que ejemplifican cristalinamente la aplicación de la excepcionalidad jurídica: el ascenso de Hitler al poder, que estableció un Estado de excepción cuya duración se prolongó a lo largo de los doce años del III Reich; y las *military orders* y *USA Patriot Act* promulgadas

por el Senado estadounidense en 2001, durante el mandato presidencial de George Bush. El caso de Hitler y los nazis en el poder refleja de forma prístina cómo el Estado de excepción ha sido utilizado por los totalitarismos para apartar y eliminar físicamente a sus opositores y para abatir cualquier conato de resistencia de forma inminente. Asimismo, los Estados democráticos actuales no se hallan a salvo de este tipo de prácticas (Agamben, 2005: 25); sin ir más lejos, los decretos excepcionales aplicados por Estados Unidos tras los atentados terroristas de 2001 ponen en evidencia la indefinición jurídica que atravesó ese país además de, en último término, el mundo entero. Los *detainees* (detenidos acusados de terrorismo) de Guantánamo, quienes, por cierto, nunca obtuvieron el estatus de prisioneros de guerra, delatan la indeterminación jurídica con que se sistematizó la tortura e incluso se aplicó la muerte, fuera de todo convenio jurídico internacional y de toda normatividad establecida (Agamben, 2005: 27).

El Estado de excepción pone en funcionamiento una maquinaria biopolítica que subsume la vida y la sitúa como un factor extrínseco a toda acción jurídica, formalidad legal y responsabilidad social. El recurso paradigmático de Agamben se remonta a la figura del *Homo sacer* romano extrapolada a contextos contemporáneos, como son el “campo de concentración”, el “musulmán”, la “nuda vida” (Toscano, 2018: 252); y, más concretamente, en contextos latinoamericanos estas figuraciones coinciden con el “indio”, “la favela” o la “narco-frentes”, por nombrar algunos ejemplos.

Según Agamben, la operatividad con que la biopolítica aplica su fase *thanatopolítica* ha tenido una continuación casi ininterrumpida desde las Guerras Mundiales en adelante. Los campos de concentración pusieron de manifiesto la imposibilidad de regresar a la política clásica tanto en su concepción como en su acción. El campo de concentración se instala en cualquier zona no reglada por la jurisdicción, donde se incluyen los cuerpos de los excluidos del derecho, “es el nuevo *nómos* biopolítico del planeta” (Agamben, 2006: 224). Aunque habitualmente la imagen del campo de concentración se asocia con el genocidio Nazi y las masas de cadáveres judíos, Latinoamérica

también ha sufrido este tipo de situaciones agónicas. Myrna Edith Bilder (2012) señala al respecto la última experiencia de dictadura militar en Argentina, donde se aplicó la práctica concentracionaria para exterminar cualquier tipo de disidencia política; pero, siguiendo a la autora, en este caso la figura de encierro, agresión y asesto de muerte no se relaciona con la constitución biológica del o los individuos, “sino que remite directamente a su participación y prácticas en el contexto político-social, pero comprendidas en un sentido amplio: toda conducta y práctica que tienda hacia la autonomía” (Bilder, 2012: 69).

Nociones como ciudadano o sujeto de derecho se disuelven en el cuerpo biopolítico, una entidad que, en extensión, “se presenta como un umbral de absoluta indistinción entre derecho y hecho, norma y vida biológica” (Agamben, 2006: 238). Con ello, el Estado de excepción en cuanto paradigma de normalización del derecho ha logrado alcanzar su zénit a nivel global en la actualidad:

El aspecto normativo del derecho puede ser así impunemente obliterado y contradicho por una violencia gubernamental que, ignorando externamente el derecho internacional y produciendo internamente un Estado de excepción permanente, pretende sin embargo estar aplicando el derecho (Agamben, 2005: 155-156).

De este modo, cabe preguntarse cómo en nuestros días ha sido posible mantener una excepcionalidad jurídico-política y económica estructural, sin necesariamente declarar de forma manifiesta el Estado de excepción. De hecho, más allá de las clásicas urgencias suscitadas por las confrontaciones bélicas, la inestabilidad socio-política o los desastres naturales, se hace ostensible que el Estado de excepción ha logrado normalizarse a través de las crisis económicas. Resulta de especial interés comprender la manera en que las crisis económicas han instaurado la estructura biopolítica de la excepcionalidad sin necesariamente recurrir a su declaración explícita. En la crisis hipotecaria global iniciada en 2007 ningún gobierno declaró nunca oficialmente un Estado de excepción, sin embargo, las medidas



políticas excepcionales se impusieron implícitamente a través de la normalización de la emergencia económica, factor que desencadenó determinaciones políticas con escaso respaldo popular y dudosa legitimidad democrática.

### **La excepcionalidad en el contexto de las crisis económicas contemporáneas**

Un ejemplo muy claro de excepcionalidad política tuvo lugar a finales de la primera década del siglo XXI en España: cuando el sector público asumió la deuda de la banca privada, incrementando la deuda pública a niveles insostenibles y sin parangón en la historia del país. En ningún momento el Estado español fue sacudido por un desastre medioambiental o por una guerra, no fue un vendaval ni un ejército invasor los que atravesaron el territorio peninsular, sino una coyuntura económica desastrosa. El economista Juan Torres (2010) apunta que, ya sea en Estados Unidos, Europa o España, “las multimillonarias aportaciones de dinero público que las autoridades han destinado a rescatar y ayudar a las entidades en apuros se han quedado en los balances de los bancos (...)” (Torres, 2010: 127-128).

La crisis económica que azotó especialmente a los países occidentales a partir de 2007 puso de manifiesto que dentro de la tan pregona da y aplicada ortodoxia neoliberal, que aboga supuestamente por la no intervención del Estado en los asuntos privados, también existen excepciones. De hecho, estas excepciones condujeron a una flexibilización muy selecta de las prerrogativas neoliberales según qué casos. Así entonces, en la práctica gubernamental se permitió utilizar recursos financieros procedentes del sector público para paliar las pérdidas y subsanar la falta de liquidez de las instituciones bancarias privadas, cuya maltrecha situación en buena medida vino causada por un manejo irresponsable de las finanzas. Las medidas excepcionales –selectas– que adoptaron los gobiernos demostraron que la banca ocupa el lugar más álgido de la jerarquía en el presente capitalismo globalizado; merced a las decisiones gubernamentales

tomadas y el modo en que se comportaron los Estados ante situaciones de inestabilidad, incertidumbre y alarma social, se hace ostensible que las instancias financieras y corporaciones bancarias privadas son las que cuentan con mayor capacidad de influencia política y determinación pragmática.

Cierto es que no en todas las ocasiones sucede así, pero, precisamente, las situaciones excepcionales son recurrentes para aquellos sectores que pretenden mantener o aumentar su poder y conservar ciertos privilegios. La mayoría de las veces la propia excepción sirve para confirmar la regla, sin embargo, cabe aludir a una diferencia fundamental entre los Estados de excepción que acaecieron en el pasado y la excepcionalidad neoliberal: en el último caso, durante los contextos de crisis económicas actuales, no se declaran de forma manifiesta Estados de excepción, aunque sí funciona un pragmatismo económico-gubernamental no inscrito a la legalidad que actúa de urgencia.

Carl Schmitt (1985) distinguía entre la “dictadura comisarial”, contemplada dentro de los márgenes del derecho de la antigua República Romana (Schmitt, 1985: 33-34), y la “dictadura soberana”, que suspende la constitución para operar a partir de la excepción (Schmitt, 1985: 182). Hoy en día cabría diferenciar una tercera acepción de dictadura, impersonal y camuflada en instituciones aparentemente democráticas, cuya operatividad del Estado de excepción solo puede darse a través de las intransigencias de la deuda, provenientes del mercado financiero; esta sería –al menos así podría ser denominada– una “dictadura mercantil”.

Agamben (2005) se refiere al artículo 48 de la constitución de la República de Weimar para señalar un ejemplo de lo que a su juicio es un uso desmesurado de la excepcionalidad. Dicho artículo permitía que el presidente de la República pudiera adquirir plenos poderes ante circunstancias de emergencia estatal. Durante el periodo de la República de Weimar el Estado de excepción fue declarado hasta 250 veces en Alemania, en muchas ocasiones se implantaron decretos de urgencia con claros fines políticos, como agilizar el nombramiento

de tribunales para encarcelar y ajusticiar a comunistas. También, frente a la caída del marco en 1923 el gobierno instauró un Estado de excepción, lo que a ojos de Agamben asistió a vincular la alarma político-militar con la crisis económica, una concatenación de factores que delata una tendencia frecuente en el Estado moderno (Agamben, 2005: 45). Si bien Schmitt preconizó que en los años finales de la República de Weimar el presidente actuará como custodio de la constitución mediante los poderes especiales que esta misma le concede, Agamben contrapone que una “democracia protegida” no puede brindar derechos plenamente democráticos, en la medida en “que el paradigma de la dictadura constitucional funciona sobre todo como una fase de transición que conduce fatalmente a una instauración de un régimen totalitario” (Agamben, 2005: 46).

Actualmente, la pretensión de los poderes financieros no consiste en asociar las crisis económicas con Estados de emergencia político-militares, esa tendencia del Estado moderno ha tratado de ser abolida por obsolescente. Una situación límite en la economía, con inclementes consecuencias sociales, no ha de llevar aparejado un Estado de excepción que emplee sistemáticamente la violencia de las armas. La excepcionalidad articulada en los momentos límite tratará de ser, en la medida de lo posible, más discreta, sutil, indirecta y velada. En una dictadura mercantil los parlamentos continúan funcionando regularmente, se realizan elecciones periódicas y se mantienen los derechos de reunión y de libre expresión. Las instituciones democráticas y sus funciones siguen vigentes, sin embargo, se anula su operatividad y se redirige su efectividad, aprovechando la legitimación con que cuentan para beneficiar intereses ajenos a las mayorías. La dictadura mercantil actúa por medio de la impersonalidad de los mercados y la formalización abstracta de los principios económicos regulatorios; a este respecto, de la misma manera en que Foucault (2007) sostiene que en el neoliberalismo el Estado se erige a partir del libre mercado constituyéndose sobre él y no determinándose con relación a él (Foucault, 2007: 149), en la excepcionalidad operada por el mercado, son la deuda y las crisis financieras las que

hacen posible en sí el Estado de excepción. Así como el neoliberalismo precisa “gobernar para el mercado y no a causa del mercado” (Foucault, 2007: 154), las disposiciones gubernamentales que operan el Estado de excepción neoliberal solo podrán venir impelidas y orientadas con base en el ordenamiento mercantil.

Dentro del sigilo con que opera la excepcionalidad mercantil está la banalización de la vida y la muerte como apropiación de la cotidianidad, tornando decisiones drásticas que afectan a la subsistencia de personas y familias en algo habitual, envolviéndolas en eufemismos como “política de empresa” o “ajustes presupuestarios”, cuya ejecución se da en nombre de la optimización de los recursos y la eficiencia productiva. Existe una economía de la muerte en la medida en que se administra a las sociedades desde “la exclusión e inequidad, es una economía impersonal despreocupada por lo humano, es una economía que engendra muerte: *tanatoeconomía*” (Yate y Díaz, 2015: 128). Dirimir los destinos de las multitudes a partir de esta administración tanatoeconómica, que subsume y suplanta las decisiones políticas, requiere de situaciones excepcionales, las cuales, si bien conscientemente provocadas o naturalmente causadas, emergen como oportunidad para la intervención inmediata sobre aspectos relativos a la deliberación democrática y a la vida pública.

El Estado de excepción estudiado, teorizado y conceptualizado por Agamben mantiene algunos de sus rasgos estructurales más característicos en la dictadura mercantil, mas no conserva los caracteres originales de la dictadura soberana. El Estado de excepción en la actualidad logra perpetuarse en las sociedades sin declaración previa; allí donde parecieran no alterarse las instituciones estatales, allí donde el régimen político aparenta continuidad sólida, mientras tanto, las determinaciones gubernamentales de urgencia ante vicisitudes económicas atraviesan los cuerpos de los ciudadanos y sus subjetividades. De pronto las instituciones de Estado, las administraciones públicas y el estatus de los ciudadanos se ven bajo el regimiento de una regulación político-económica que responde a supuestas necesidades no explícitas, pero tácitamente inoculadas,

en la realidad social habitual. La dictadura mercantil ha producido un Estado de excepción cuya operatividad se sutaliza y disimula con respecto al dinamismo explosivo de las dictaduras soberanas. La excepcionalidad dictatorial mercantil no se declara políticamente pero sí se manifiesta en la forma de los acontecimientos; suceden como un pasar que no anuncia su origen, torna una situación estable en otra inestable por medio de un procedimiento inefable. En parte, Agamben acierta al ver en la contextura política de la globalización un Estado de excepción extendido y perpetuado, aunque no termina de indagar las múltiples aristas que este adquiere, con su evasivo transitar, sutil disimulo, penetrante violencia y sigilosa vigilia.

Según Byung-Chul Han (2018: 96) el Estado de excepción agambesiano resulta anacrónico en la actualidad, dado que presenta sociedades disciplinarias y soberanas justo en “plena sociedad del rendimiento”. El problema que ve Han en el planteamiento de Agamben es de carácter descriptivo y contextual, puesto que el Estado de excepción como regla extendida a toda forma soberana y como violencia indiferenciada del derecho sería hoy ya imposible (Han, 2018: 97). A pesar de ello, el propio Han, sorpresivamente –tras haber imposibilitado el Estado de excepción con tanta contundencia–, formula una afirmación que contradice las afirmaciones inicialmente mencionadas:

La positividad del trabajo perpetúa el Estado de excepción. La política como trabajo carece de todo horizonte trascendental, que va más allá de lo meramente posible. La política queda recluida en silencio en el espacio inmanente del capital, que entretanto ha absorbido toda trascendencia, toda exterioridad (Han, 2018: 97-98).

De este modo, cabalmente se tercia posible localizar una excepcionalidad no externa, no declarativa, ni siquiera singularmente opuesta, a la inmanencia del capital. Han interpreta la excepcionalidad desde los márgenes del pensamiento de Agamben y, sin embargo, la invoca para describir la perpetuidad del trabajo positivizado. El capital en su totalidad no le ofrece otra salida posible a la humanidad más que

trabajo y consumo, sin otro punto de fuga que revele una negatividad posible. Por tanto, se confirma una dictadura del capital o, lo que es lo mismo, una “dictadura mercantil”. El procedimiento excepcional mediante el que se consolida la dictadura mercantil no proviene de un impacto generado desde un exterior y perpetrado hacia un interior social, más bien, es a través de una imperceptible pragmática intrínseca a las relaciones del capital como se instala esta excepcionalidad, a través de un intra-proceso que hace titilar sigilosamente los vínculos colectivos de una comunidad y socava los derechos sociales así como el amparo institucional.

En lo relativo a la forma en que esto se hace posible, pareciera que Han está más próximo a Agamben de lo que él mismo piensa: pues aunque los *media* actualmente no administran la gloria del poder, zanjada ya en la política moderna (Agamben, 2008: 14), sí hay al menos una politicidad en la (im)política del espectáculo, la cual queda fagocitada por la huera comunicabilidad espectacular que traslada la gloria al eslogan publicitario “como la versión capitalista del canto de alabanza litúrgico” (Han, 2018: 99). Consecuentemente, hay que tratar de descifrar el funcionamiento de los engranajes que operan lo excepcional a través de mecanismos mediáticos incubados en la subjetividad.

## **La producción mediática de la excepcionalidad**

La denominada “Doctrina del *Shock*” investigada por Naomi Klein (2012) muestra cómo el auge y desarrollo del capitalismo neoliberal tomó su primer impulso en los países latinoamericanos, los cuales experimentaron abruptos golpes militares que socavaron indistintamente a cuerpos humanos, sociales, institucionales y culturales. El *shock* del golpe militar desencadena tanto el *shock* económico, ejercido a nivel colectivo, como el *shock* psicológico-corporal, ejecutado sobre los individuos (Klein, 2012: 106). El golpe militar contusiona y paraliza a la sociedad, articula una serie de operaciones de carácter económica externas a la legalidad y, además, para garantizar su

encauzamiento, aplica operaciones de índole terrorista que impiden cualquier conato de resistencia civil ante las medidas económicas impopulares del gobierno impuesto.

En Chile, desde 1973, irrumpió un Estado de excepción a partir de un golpe asestado por una junta Militar que, en palabras de Maricela Ávila (2013: 73), “da cuenta del abandono y el carácter sacrificial que adquiere la vida en estos periodos excepcionales”. La implementación de un nuevo modelo económico –neoliberalismo en experimentación– requirió la interrupción del régimen democrático para crear el “considerado laboratorio del modelo neoliberal” (Ávila, 2013: 74). El control sobre la espacialidad del territorio chileno por parte de la junta militar también contribuyó a la exclusión y el hacinamiento concentracionario. Por poner un ejemplo: la población mapuche recibió un tratamiento “especial” tras el golpe, ya que se evitó el proceso de recuperación de tierras que dicha población había logrado entre 1969 y 1973; este proceso fue interceptado y retrotraído para devolver el territorio a los propietarios latifundistas y apartar a los indígenas, que hasta el día de hoy permanecen bajo una constante vigilia por parte del dispositivo militar, lo que ha contribuido a perpetuar la crisis endémica territorial de este pueblo (Santana, 2013: 25).

La propulsión de un Golpe de Estado que administra dosis de *shock* a un cuerpo sociopolítico normaliza la excepcionalidad como forma de gestión de una crisis programada; se trata de un macroajuste tanatoeconómico. La gestación y administración de la crisis provocada y su posterior “apelación a la necesidad de suspender la legalidad para luego poder establecerla fue el recurso que utilizaron las juntas militares en las últimas dictaduras del cono sur” (Ávila, 2013: 71). El Estado neoliberal, aquel que está llamado a hacer florecer un mercado sin límites, se erige sobre una excepcionalidad fundante, generada a partir de un Golpe que inculca una terapia de *shock* capaz de cercenar, petrificar, contraer y seccionar la vida social. La adaptación de la sociedad al funcionamiento de los mercados vendrá causada por la incertidumbre e inestabilidad del Golpe de Estado; este es el centro de operaciones desde donde se ejerce una presión

directa sobre la *physis* de la multitud. Según las consideraciones de Willy Thayer (2006), el Golpe en Chile suspendió el derecho para que una nueva constitución reemplazara a la república como sujeto regulador de todo intercambio, convirtiendo al Estado y las leyes en una mercancía más, es decir, disponiéndolos según los mecanismos de intercambio:

Y esta es una de las tantas “paradojas” del Golpe. Funda una Constitución en que la regla fundada dispone a la regla no como principio que regula la facticidad, sino como facticidad que regula las reglas. (...) la excepción concernía a la norma como excepción de la norma que la confirmaba, manteniéndose atada a ella como término correlativo, hoy en día, en la globalización iniciada por la Dictadura soberana, lo que corre es la excepción como regla, el *Estado de excepción* como proliferación empírica de la norma fuera de toda norma general (Thayer, 2006: 43-44).

Pero el desarrollo del neoliberalismo en su etapa primigenia, que requirió de un “empuje brutal” (Golpe) para iniciar la excepcionalidad, un *shock* de dimensión socio-estatal, ha mutado a lo largo de las últimas décadas. Se ha producido un camuflaje del Estado de excepción que elimina todo componente golpista de contacto directo contra los cuerpos. La estatalidad mantiene su arsenal fáctico *thanatopolítico*, sin embargo la administración del *shock* se vuelve prescindible en virtud de una terapia menos agresiva pero más incisiva y extenuante. Las preguntas que cabe formular al respecto son: ¿Cómo se puede producir un Estado de excepción sin recurrir a fuerzas represivas? ¿De qué manera se perpetúan los mecanismos de excepcionalidad a expensas de un golpismo fáctico y coactivo que, por la propia inercia de las armas, ambienta el terreno para la dictadura?

A tenor de los interrogantes formulados cabría afirmar que el Estado de excepción actual ha conseguido romper las resistencias de los cuerpos para introducirse en la subjetividad y operar desde ahí. Si los Golpes de Estado y las terapias de *shock* necesariamente tienen que vulnerar los cuerpos institucionales del Estado de derecho



y agredir sistemáticamente a los ciudadanos, el Estado de excepción operado por la dictadura mercantil logra evadir la vulneración y la agresión, pues no ejerce una presión directa, sino que se perpetúa en el orden de los discursos para aherrojar la dimensión subjetiva de los individuos sin tener que recurrir a la previa coacción de los cuerpos. La captura de la subjetividad sin la represión de la corporalidad requiere de una intensión reproductora de los flujos de información vertidos sobre los canales de comunicación social que fluyen en el espacio público.

En contextos psicopolíticos la performa de las emociones permite ejercer un control subjetivo sobre los sujetos (Han, 2015: 74-75). Las sofisticadas formas de transmisión que ofrecen las Tecnologías de la Comunicación y la Información a la hora de desplegar emisiones informativas coadyuvan a permear los discursos y a configurar el “espacio mediático” que, en sí mismo excepcional, opera y actualiza escenarios sociales no inscritos a la regulación del derecho. La libertad de expresión se convierte en un espacio de excepción caracterizado por la hiperinflación de información, que satura los canales comunicacionales. Asimismo, para que la saturación informativa opere un Estado de excepción debe computarse políticamente una categoría económica axiomática: la deuda.

Maurizio Lazzarato (2006), valiéndose de la teoría del sociólogo Gabriel Tarde, relaciona la comunicación con la economía capitalista al dilucidar que las máquinas de expresión, a medida que proliferan las tecnologías, actúan sobre la opinión de las multitudes utilizando a la moneda como un lenguaje. Los capitales colonizan la potencia de actuar de la sociedad a través de la moneda (Lazzarato, 2006: 115). Al igual que el lenguaje, la moneda codifica lo virtual de tal manera que si “la riqueza se expresa en moneda, la fuerza de actuar se virtualiza y se desmultiplica” (Lazzarato, 2006: 116). Según Lazzarato (2015), el capital financiero prolonga la deuda hasta el infinito dentro de un circuito de correlaciones asimétricas entre acreedores y deudores, estos últimos extienden sus obligaciones con relación a una figura dominante – el acreedor– inapelable (Lazzarato, 2015:

88-89). El capital establece este tipo de relaciones de poder a partir de una axiomática científica que dirime a la sociedad mediante la multiplicación de flujos financieros que asignan obligaciones de deuda a individuos, grupos y Estados, y cuya representación abstracta se infiere mediante la moneda; la moneda gestiona la tendencia hacia el infinito del capital, pues crea funciones que rinden a su axiomatización (Lazzarato, 2015: 156).

La existencia de la deuda produce una coerción en los procesos de subjetivación que se desarrollan en las relaciones sociales, económicas y políticas. La subjetivación de la deuda se lleva a cabo mediante una maquinaria semiótica que acentúa la correlación asimétrica entre el deudor y el acreedor, y que para el deudor es una expresión de dominio inapelable e indefectible. Al respecto, cabe añadir:

La deuda segrega una “moral” propia, a la vez diferente y complementaria de la del “trabajo”. El par “esfuerzo-recompensa” de la ideología del trabajo se acompaña de la moral de la promesa (de reembolsar la deuda) y la culpa (de haberla contraído) (Lazzarato, 2013: 36-37).

Para que el gobierno de la deuda se desarrolle ha de existir un aparato de comunicación que implante en sujetos y sociedades la presión ante las obligaciones contraídas, ya sea colectivamente –deuda pública– o individualmente –estigmatización social y consecuente exclusión de los morosos–. En los países latinoamericanos, tradicionalmente acuciados por la deuda externa, la creación de contextos sociopolíticos excepcionales para sustituir a gobiernos progresistas se aúna en la matriz comunicación-deuda como forma por excelencia de generar inseguridad y sentimiento de desprotección en la población.

La alarma social ante la deuda fue utilizada no únicamente para provocar el desprestigio de los gobernantes progresistas, sino también, y de forma más tenaz, para incidir notoriamente en la repercusión de la desconfianza social ante instituciones estatales, gobiernos e incluso singularidades culturales. Frente a una tendencia creciente de la clase media en la mayoría de los países latinoamericanos,

también, se han incrementado los problemas que suelen afectar al ciudadano medio global: la premura de adquirir deudas para mantener un ritmo de consumo al alza, cada vez más superfluo, y la histeria ante la idea de un Estado engrosado con tal volumen de deuda pública que implica mayor cantidad de retribuciones fiscales para los sectores sociales medios.

El ascenso de una buena parte de la población al estatus de clase media en Latinoamérica contribuyó a la producción de lo que Lazzarato (2006) llama el “hombre promedio”, una figura creada por la televisión en cuanto aparato semántico y lingüístico. La televisión produce subjetividad para construir unas mayorías endebles, incapaces de agenciarse las múltiples singularidades que las conforman y potencian; la televisión habla un monolingüismo que capta la media de deseos y creencias, de modo que el hombre promedio surgido de allí no es el resultado del intercambio económico, sino del intercambio comunicacional. La comunicación prolifera, pero no así la creación de los posibles; la subjetividad se enclaustra en su propio afán de satisfacer deseos teniendo que elegir entre alternativas en cuya creación no participa y a las que, por cierto, muchas veces no puede acceder (Lazzarato, 2006: 154). En Latinoamérica la creación del hombre promedio resulta frenética y, aunque podría decirse que en la actualidad existen canales comunicacionales alternativos a la televisión, como son las redes sociales, cabría también preguntarse si estas redes no están de hecho infestadas por el hombre promedio construido por la televisión. El hecho de participar en las redes sociales no elimina el discurso monolingüe televisivo, puesto que las televisiones todavía no han salido de los hogares. Más bien, el discurso televisivo se integra en otras redes comunicacionales que, aún generando discursos alternativos capaces de contravenir el monolingüismo televisivo, en muchas ocasiones contribuye a propagar e integrar tal discurso.

Así entonces, el relato de la deuda impagable se convierte en el discurso monolingüe de la televisión, con ello, el hombre promedio latinoamericano es captado dentro del circuito producido en las

relaciones de poder deudor-acreedor. El abismo de la ruina económica del Estado posibilita imaginar un futuro indeseable, en el que este hombre promedio latinoamericano se ve migrante, excluido, arrojado al espacio de criminalidad narcotraficante o afectado por una delincuencia incontrolable y de la que el gobernante progresista es cómplice; de pronto, el hombre promedio se auto-piensa como un posible *Homo Sacer* ante un horizonte plagado de incertidumbres y un devenir apocalíptico. Este hombre promedio latinoamericano demanda un cambio de políticas, desconfía del progresismo, al que culpa de los desmanes de la deuda y la corrupción. El cambio de políticas como una demanda democrática queda sustraída a una retórica que exige el quiebre inminente del gobierno, situación que contextualiza una emergencia social que conlleva a operar una gubernamentalidad excepcional dentro de un marco prefigurado de violencia.

Aunque los Estados latinoamericanos y de prácticamente todo el mundo siguen albergando los equipos armamentísticos y fuerzas que les permiten ejercer la muerte sobre su pueblo en casos de tumulto, revuelta o revolución, la terapia de *shock* se vuelve innecesaria dada la capacidad con que cuentan las maquinarias de expresión para operar el Estado de excepción. En el gobierno de la subjetividad el dominio de la psique humana optimiza los procesos de control y coerción de los individuos, con ello, los estragos “del electrochoque son sustancialmente diferentes de la psicopolítica neoliberal (...). No emplea la medicina amarga sino el *me gusta*” (Han, 2015: 56-57). Cierzo que el reciente Golpe producido en Bolivia el 10 de noviembre de 2019 en parte podría representar un contraargumento a esta idea, no obstante, cabe observar cómo la articulación mediática generó una opinión que, de facto, produjo un entorno de excepcionalidad previo al Golpe; en este caso la excepcionalidad vino propagándose antes, alcanzando su clímax de máxima agitación en la contienda electoral de octubre, así, la intervención de las fuerzas armadas vino a, supuestamente, reponer la democracia ante la posibilidad –más virtual que real– de que un gobierno fraudulento y calificado como dictatorial se encarama en el poder. Más allá de este caso concreto,

en el conjunto de países latinoamericanos con amplios periodos de gobiernos progresistas se repite el mismo programa para la producción expresivo-mediática del Estado de excepción.

Imposible desdeñar también los importantes errores cometidos durante el periodo de gobiernos progresistas en Latinoamérica, también conocido como “marea rosada”, caracterizado por un consenso en torno a las mercancías que garantizó el acceso al consumo y que explotó al máximo los recursos naturales. Tal dinámica permitió la adaptación y flexibilización versátil del neoliberalismo, el cual, lejos de replegarse, experimentó una metamorfosis en medio de discursos izquierdistas y centro-izquierdistas no tan efectivos en la praxis política, la cual estaba llamada a transmutar de manera sustantiva a la sociedad (Villalobos-Ruminott, 2019: 52-53). Igualmente el progresismo y las tendencias más revolucionarias no atajaron ni consiguieron resolver las causas endémicas de la corrupción en los Estados latinoamericanos. Por otro lado, las dinámicas neoliberales insemnaron espacios sociales aprovechando la latencia de la lógica capitalista en el tránsito social hacia la clase media, lo que masificó el consumo y produjo la réplica del ciudadano promedio de la globalización, metrificado según los estándares de la civilización occidental.

El vertido repetitivo de informaciones que apuntan a un Estado fuertemente endeudado, donde predomina la corrupción y cuyos gobernantes y líderes sociales sistemáticamente son asociados a la sospecha de actividades ilícitas y complicidades con cárteles de narcotráfico, impone una reacción del ciudadano promedio supuestamente cívica. Tras esta reacción se esconde un intento por desestabilizar a los países latinoamericanos con el claro propósito de imponer ideologías políticas contrarias al progresismo que obtienen un rédito y margen de oportunidad a partir del caos, la desconfianza, la inseguridad y la agitación, sintomatología inducida mediante un Estado de excepción insuflado en la conciencia de los individuos a través de la matriz expresión-deuda.

## **El caso de Ecuador: más allá de la resistencia**

Las revueltas que tuvieron lugar en Ecuador entre el 2 y el 13 de octubre de 2019 revelan, por un lado, que la excepcionalidad en que se asientan las medidas económicas de urgencia de los gobiernos no-progresistas de América Latina son reversibles desde la protesta y movilización social y que, por otro lado, existe un poder latente en las multitudes cuya presencia no ha menguado pese a los efectos desmovilizadores producidos por las políticas progresistas. Además, en el caso de Ecuador, la Constitución que rige desde 2008 reconoce amplios derechos sociales y blindo la multiculturalidad y el acceso a los servicios públicos más básicos como valores de Estado, incluyendo una diversidad étnica, nacional y cultural así como la inclusión social de todas las capas sociales en el sistema educativo y sanitario fundamentalmente. Pero la escalada de una gubernamentalidad neoliberal fundada en el Estado de excepción mediatizado y en la agitación social ante la idea de una deuda pública supuestamente insostenible, junto a la perturbación que provoca en la opinión pública la corrupción política, han garantizado que medidas de ajuste sobre el Estado del Buen Vivir –una variante latinoamericana con ciertos rasgos propios y otros no tan propios del clásico Estado de Bienestar– socaven las bases sociales sobre las que se había consolidado el modelo, generando la precarización de la vida de amplias mayorías que habían mejorado sus condiciones de existencia en el pasado, gracias a las políticas públicas que promovían, entre otras cosas, la igualdad y la inclusión de los más desfavorecidos.

El Decreto 883 fue el centro de la polémica de las movilizaciones que dieron origen a la revuelta multitudinaria en Ecuador, dicho decreto eliminaba el subsidio a los combustibles y trataba de liberalizar los precios de estos. Asimismo, el gobierno ecuatoriano tenía la intención de implantar otras medidas igualmente polémicas: como la subida de la edad de jubilación, la flexibilización del mercado laboral o el recorte del salario de los funcionarios públicos. La virulencia de las medidas buscaba refrendarse en la acuciante deuda que

supuestamente sufre el país, según el relato oficial y mediático, fruto del manejo irresponsable y corrupto de las cuentas públicas por parte del ejecutivo anterior. El relato de una crisis sin precedentes y la proliferación monolingüe de la imagen de un Estado del Buen Vivir –Bienestar– ruinoso, venían provocando la asfixia de las reivindicaciones, movilización y protestas sociales; aparte, el incumplimiento de la Constitución y el distanciamiento del gobierno respecto de los principios de economía política que refundaron el nuevo Estado ecuatoriano en 2008 eran pasados por alto debido a la “asfixia” generada por la saturación informativa de un solo relato y un solo lenguaje discursivo. Así, se fue produciendo un Estado de excepción no declarado, cuya proclama nunca se hizo evidente hasta que llegaron las medidas económicas regresivas que, al menos en apariencia, pretendían paliar los efectos de una crisis económica imparable, anunciada diariamente en todo tipo de maquinarias de expresión.

Antes de la revuelta de octubre parecía que los mecanismos del Estado de excepción mercantil habían cumplido su función, de hecho, la desmotivación y desmovilización social y la parálisis de la multitud en Ecuador eran notorios, pero solo aparentemente. Las medidas económicas del gobierno, con su Decreto 883, teóricamente atravesarían la política y pasarían por la sociedad como un cúmulo de medidas indefectibles para la ciudadanía y, hasta cierto punto, razonables. Dentro de la lógica neoliberal y en una tensión excepcional de última generación, bien urdida y afianzada desde las maquinarias de expresión mediáticas y suficientemente interiorizadas en las mentes de los ciudadanos, quienes, en teoría, debían sentir una coerción paralizadora hacia las inclemencias de la deuda externa del país y sus respectivos compromisos con el FMI (Fondo Monetario Internacional), solo cabía esperar la “comprensión” de la mayoría y, a lo sumo, entrarían en confrontación pequeños grupúsculos de protesta de fácil dispersión.

Sin embargo, el acontecimiento fue otro. La multitud se volcó en las calles de las principales ciudades, y agrupaciones indígenas junto a otros grupos sociales se arrojaron tanto a las carreteras como a las

urbes para exigir el retiro de las medidas y el fin del gobierno. En este caso, la multitud revirtió el acontecimiento esperado por el Estado de excepción mercantil y, en razón de ello, el poder gubernamental recurrió al Estado de excepción declarado, el clásico, el soberano. Finalmente este último tampoco sirvió de mucho, el gobierno tuvo que llamar al diálogo con los sectores y movimientos sociales en revuelta para dar marcha atrás a sus medidas e iniciar un proceso de consenso. La dominación psicopolítica del Estado de excepción mercantil no estaba tan arraigada en la sociedad y la excepcionalidad soberana biopolítica no tuvo mayor efecto, pues, a pesar de provocar muertes y daños irreparables, no alcanzó a consumir un sitio político-militar en Ecuador.

Las lecciones que se pueden extraer del caso ecuatoriano son varias, quizás las inmediatamente más interesantes en relación con la temática que se viene exponiendo tengan que ver con la posibilidad mínima de reversión del Estado de excepción: lo que en Europa fue y es imposible, lo que resulta ineluctable en el imaginario de las sociedades occidentales, lo que en la Latinoamérica de la década de los setenta y ochenta era inalcanzable. Junto con Antonio Negri (2015) podría decirse que el poder que surgió de la multitud ecuatoriana era un verdadero poder constituyente, ya que “el poder constituyente, toda vez que continúa viviendo como potencia y reorganizándose como multitud, se presenta como paradigma de una dimensión temporal abierta sobre el futuro” (Negri, 2015: 394). La potencia multitudinaria despliega una inmanencia capaz de resistir a la sistematización político-económica de inclemencias contra la vida social y el debilitamiento de las expectativas vitales de las mayorías. Quizá la palabra “resistir” ya no sea válida, y seguramente lo que sucedió en Ecuador supere la resistencia entendida como acto de contra-poder. Ciertamente que “cuando el poder toma así la vida por objeto u objetivo, la resistencia al poder ya invoca la vida y la vuelve contra el poder” (Deleuze, 1987: 122). Pero una resistencia entendida de esta manera no sería más que una potencia reactiva, creada únicamente como respuesta posible contra los designios de un poder dominante, se



trata de un cuerpo multitudinario dispuesto en función de esa dominación a la que hay que resistir. Los acontecimientos del 2019 en Ecuador y en otros países latinoamericanos, con sus diversas aspiraciones y recorridos, superan la noción reactiva de contra-poder, porque estos acontecimientos han emergido en sí mismos más allá de la resistencia, con una potencia que se reivindica a sí misma desde el interior de la multitud y que no se constituye como un mero movimiento de contra. A cabalidad conviene afirmar lo que en palabras de Rodrigo Karmi (2019) es una revuelta:

... es martiriológica y no sacrificial, trae consigo el arrojido del 'trabajo vivo' en el que se juega la afirmación de una potencia antes que la consolidación de un poder. Más allá de la 'purificación' propia del discurso liberal (...) es necesario reivindicar la violencia de la revuelta que, sin embargo, suspende a la violencia sacrificial que, una y otra vez, no hace más que ejercer su 'mítico' poder de muerte (Karmi, 2019: 45).

La revuelta ecuatoriana –al igual que la chilena, prolongada hasta los días en que se escriben estas palabras–, bien podría denominarse “re-vuelta”, como un volver desde una regurgitación popular que pretende estabilizarse en una situación anterior a la agitación, que quiere eliminar todo estado de cosas fundado en la excepcionalidad. En Ecuador la re-vuelta hizo regresar al Estado de excepción mercantil a su forma soberana, es decir, a su forma represivo-física y brutal; así también ha sucedido en Chile y Bolivia. Por otra parte, la re-vuelta ecuatoriana no duró apenas dos semanas, y, sin embargo, restauró el subsidio a los combustibles, cuya eliminación parecía irrevocable. Además, la sola multitud potenciada como fuerza política en todo el país obligó a las instituciones del Estado a mantener una reunión televisada, accesible a todo el público, en la que se derogaron las medidas impuestas por el gobierno. Ese momento de empoderamiento fue un triunfo no celebrado al día siguiente –porque había muertos, heridos y daños morales que lamentar–, aunque sí puso de manifiesto la potencia política de la multitud y que el espíritu de Montecristi

de 2008 sigue en la inmanencia del cuerpo social ecuatoriano, diverso, pero vinculado a un momento que definió un origen y marcó un revocamiento de la gubernamentalidad neoliberal. No fue un espíritu constitucional lo que determinó el devenir de los días que duró la re-vuelta en el Ecuador del 2019, pero sí un poder en movimiento, articulado por y desde la multitud, que invocaba la vuelta a ese origen en el que nació un nuevo Estado, un Estado consagrado a dar carpetazo al neoliberalismo.

La vuelta a un poder colectivo, que transgrede el individualismo neoliberal, se erige como re-vuelta, pues ahí se conjuran las fuerzas de una multitud que averigua tener algo en común, aunque este tener sea una ausencia. La re-vuelta deviene como un movimiento que no proclama héroes sino que evoca la común martiriología que sobrellevan los proscritos de la globalización. Y, a este respecto, siguiendo las consideraciones de Peter Pal (2009), puede aseverarse que la comunidad de los sin comunidad constituye “el lugar donde la comunidad comienza a hacerse soberana” (Pal, 2009: 30); precisamente la re-vuelta se erige como un movimiento de retorno a una comunidad que quizás nunca existió, pero que convoca a la multitud a eliminar esa arbitrariedad hiriente del poder *excepcionante*.

## Conclusión

Las situaciones excepcionales a menudo colapsan los sistemas de vida establecidos, desmienten paradigmas que se creían firmemente consolidados en los imaginarios sociales, disuelven expectativas de todo tipo, obligan a la reconstitución de instituciones que se pensaban necesarias y otras que se creían espurias y, sobre todo, generan una incertidumbre colectiva que abre un umbral de indefinición provechoso para quienes quieren ocupar posiciones de dominio o perpetuar su dominación.

El Estado de excepción como escenario político implica cambios vertiginosos que pernoctan las vulnerabilidades de las multitudes, no surge del empuje voluntario de estas en dirección a un

mejoramiento de las condiciones de vida, sino que recluye su potencia para actuar a través del temor de masas. Ciertamente que la potencia multitudinaria puede conducir al Estado de excepción, pero su aplicación siempre irá enfocada a menguar el poder de la multitud mediante acciones represivas puestas en marcha a discreción, sin la supervisión de instancias que velen por la justicia. La individuación selectiva de los sujetos y su clasificación, la suspensión de derechos en nombre de la protección común o el orden impuesto en pro de sí, sin un marco de aprobación consensual, operan la excepcionalidad como medida de control extrema. La historia de la humanidad está plagada de casos de Estados de excepción aplicados con finalidades inadvertidas para las mayorías pero que, a largo plazo, trajeron consecuencias insospechadas para quienes se valieron de ellos en beneficio propio. Desde el *Iustitium* romano, la Peste Negra en la Europa medieval, los Estados Generales de la Francia absolutista, las leyes de Nuremberg, hasta las revueltas vividas en varios países latinoamericanos durante el mes de octubre de 2019, se ve cómo acaeció la apertura del umbral de indefinición que vuelve a la gubernamentalidad una maquinaria operativa sin guía jurídica y eximida de cumplir las reglas habituales que rigen el sentido común.

La inconmensurable emergencia de la inmediata actualidad, ahora en el año 2020, invita a hablar sobre el confinamiento que experimentamos ante la crisis de la pandemia de la Covid-19; aunque este asunto requiera de una reflexión más propagada y sostenida en el tiempo y, probablemente, escribir sobre tamaña cuestión merezca cubrir cientos de páginas en un futuro no muy lejano, desde el presente, sin premura, pero sí con cierto grado de prudencia, cabe afirmar que estamos presenciando una excepcionalidad inusitada. Esta excepcionalidad mayormente supera muchos de los casos referentes a la política y la economía mencionados a lo largo de este texto, y que solo tienen parangón con situaciones históricas de peste, guerra o derrumbe civilizatorio. No obstante, será el devenir de los días, semanas, meses y años próximos el que determine si la magnitud de tal crisis admite dicha comparación.

En un principio Agamben (2020) definió al coronavirus como una “gripe normal”, enfermedad aprovechada por los gobiernos occidentales frente al agotamiento del terrorismo como justificación de las medidas excepcionales, dado que “la invención de una epidemia puede ofrecer el pretexto ideal para extenderlas más allá de todos los límites” (Agamben, 2020: 19). Dos semanas más tarde, sin mostrar arrenuncio alguno al haber subestimado apresuradamente los efectos pandémicos del coronavirus, se centró en la figura del *untore*, el untador, que es el contagiado que transmite una enfermedad. Aquí Agamben criticó las disposiciones impuestas por el gobierno italiano, el cual instaló la sospecha generalizada al prójimo etiquetando a todos los ciudadanos como portadores contagiosos de la enfermedad. Dicha disposición marcó un distanciamiento obligatorio de un metro entre las personas y perseveró en el uso de las máquinas digitales para suplir el contacto humano (Agamben, 2020: 31-33). La primera intervención de Agamben, desafortunada, y la segunda, insípida para alguien que piensa y estudia la excepcionalidad a un alto nivel académico y filosófico, da debida cuenta de la inesperada celeridad con que el Covid-19 ha irrumpido en nuestras vidas, haciendo que todo resulte más inestable de lo que ya era con anterioridad. Presenciar en primera persona la excepcionalidad –como la estamos presenciando todos en estos momentos– no es lo mismo que pensarla, aunque ambas cosas no están reñidas. Por tanto, hay que reconocer la elasticidad del Estado de excepción como término conceptualizable. La ineludible presencia del coronavirus en las decisiones políticas y económicas, en las intervenciones mediáticas, en las relaciones geopolíticas y en la convivencia social puede desvirtuar cualquier intento intelectual de análisis a corto plazo, entre otras cosas porque lo que se diga hoy puede ser desdicho mañana por el curso de los acontecimientos.

Lo que sí se tercia casi seguro –y que a estas alturas aparece como un hecho indiscutible– es que el Estado de excepción detonado por el coronavirus representa una excepcionalidad singular sobrepuesta a un clima global enrarecido, que ya estaba marcado por la excepción.

La administración tanatoeconómica de los países había provocado la revuelta de las multitudes en muchas partes del globo terráqueo, entre ellas Latinoamérica, ya que un número para nada marginal de personas se percató de que los gobiernos utilizan a los pueblos como “bestias sacrificiales”; mientras que hoy la emergencia sanitaria, con el confinamiento forzoso, los toques de queda y el pavor generalizado, ha erradicado momentáneamente cualquier conato de protesta social, no se han acallado por otro lado las críticas a los gobiernos que menguaron considerablemente su sistema sanitario mediante recortes al ente público. En este sentido, se contraponen la salud vital al rendimiento económico, lo que da cuenta de que se habían descuidado ciertos equilibrios imprescindibles en favor de los intereses financieros globales.

Todavía es incierto si el programa económico-político neoliberal será retomado a escala global tras el confinamiento decretado en todos los países, es posible que su aplicación se desarrolle de manera camuflada, que desaparezca o que resurja. Las opciones para las multitudes en revuelta también son variadas: en ausencia de un programa político preestablecido, su continuación dependerá de la capacidad de movilización con que cuenten, la fortaleza de sus seguidores y el resultado de los logros que obtengan. Lo que resulta innegable es que los fines políticos inherentes tanto a la excepcionalidad mercantil como a la soberana podrán recurrir a la potencia multitudinaria para legitimar nuevos órdenes sociales, políticos y económicos, o, por el contrario, podrían repudiarla debido a su indómita naturaleza, perturbadora para cualquiera que aspire a instaurar un poder vertical hegemónico. De este modo el suspense ensancha los márgenes de lo posible para todos los actores políticos.

## Bibliografía

- Agamben, G. 2005 *Estado de excepción. Homo sacer, II, I* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo).
- Agamben, G. 2006 (1995) *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida I* (Valencia: Pre-textos).
- Agamben, G. 2008 *El reino y la gloria. Una genealogía teológica de la economía y el gobierno* (Valencia, Pre-Textos).
- Agamben, G. 2020 “La invención de una epidemia” y “Contagio” en Agamben, G., Zizek, S., Nancy, J.L., “Bifo”, F., Berardi, Petit, S.L., Butler, J., Badiou, A., Harvey, D., Han B-C., Zibechi, R., Galindo, M., Gabriel, M., Yañez González, G., Manrique, P. y Preciado, P.B. *Sopa de Wuhan* (ASPO, Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).
- Ávila, M. C. 2013 “Estado de excepción y campos de concentración en Chile. Una aproximación biopolítica” en *Sociedad Hoy* (Concepción, Chile: Universidad de Concepción), N° 25.
- Bilden, M. E. 2012 “M. Foucault: Biopolítica, Tanatopolítica y Racismo desde el concepto de gobierno” en Fuentes Díaz, A. (ed.) *Necropolítica. Violencia y excepción en América Latina* (Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego”).
- Deleuze, G. 1987 *Foucault* (Barcelona: Paidós).
- Foucault, M. 2007 *El nacimiento de la biopolítica* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Han, B-C. 2015 *Psicopolítica* (Barcelona: Herder).
- Han, B-C. 2018 *Topología de la violencia* (Barcelona: Herder).
- Karmi, R. 2019 “Estado en quiebra. La revuelta como arca de Noé” en *Los estados generales de emergencia. Dossier en movimiento sobre revueltas y crisis neoliberal* (Santiago de Chile: Ficción de la razón).
- Klein, N. 2012 *La doctrina del shock* (Madrid: Paidós).

- Lazzarato, M. 2015 *Gobernar a través de la deuda* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Lazzarato, M. 2013 *La fábrica del hombre endeudado* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Lazzarato, M. 2006 *Por una política menor* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Negri, A. 2015 *El poder constituyente* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Pal, P. 2009 *Filosofía de la deserción: nihilismo, locura y comunidad* (Buenos Aires: Tinta Limón).
- Santana, R. 2013 “Control del espacio y control social en el Estado militar chileno” en *Revista de Geografía Espacios* (Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano), Vol. III, N° 6.
- Schmitt, C. 1985 *La dictadura* (Madrid: Alianza).
- Thayer, W. 2006 *El fragmento repetido. Escritos en Estado de excepción* (Santiago de Chile: Ediciones/metales pesados).
- Torres, J. 2010 *¿Por qué se ha caído todo y no se ha hundido nada?* (Madrid: Sequitur).
- Toscano López, D. 2018 “El debate biopolítico en la filosofía política contemporánea” en *Revista de Filosofía* (Santiago de Chile: Universidad de Chile), Vol. LXXIV.
- Villalobos-Ruminott, S. 2019 “Neoliberalismo y gobernabilidad: la revuelta y sus alcances” en *Los estados generales de emergencia. Dossier en movimiento sobre revueltas y crisis neoliberal* (Santiago de Chile: Ficción de la razón).
- Yate Arévalo, A. y Díaz Rodríguez, C. 2015 “De la ‘tanatopolítica’ hacia la universalización de la racionalidad económica: ‘tanatoeconomía’” en *Revista Colombiana de Bioética* (Bogotá: Universidad El Bosque), Vol. 10, N° 1





# Por una conceptualización del fenómeno del “neogolpismo”

*Fabrizio Pereira da Silva*

## **Introducción**

Este capítulo tratará de la ascensión del fenómeno de los “neogolpes” de Estado. Estos son los procesos de ruptura institucional de nuevo tipo, que vienen ocurriendo particularmente en América Latina en la última década. Según la literatura especializada que procura estudiar y clasificar el fenómeno, los casos más notables serían los de Honduras en 2009, Paraguay en 2012 y Brasil en 2016. Esto permite sugerir un direccionamiento marcadamente conservador asumido por los “neogolpes”. De ese modo, serían una de las formas de enfrentamiento por las derechas del llamado “ciclo progresista” que tomó la región en el principio del siglo XXI, y que ahora vive su bajada. Los “neogolpes” serían de ese modo un mecanismo de avance y consolidación de un nuevo ciclo en América Latina, ahora de carácter “conservador”.

Para defender la idea de la existencia de golpes de nuevo tipo, es necesario diferenciarlos de lo que serían los golpes de tipo antiguo, o golpes “clásicos”. Si aquellos se diferencian de un tipo “clásico” de golpe, es importante entonces comprender lo que habrá de nuevo, de específico en esta modalidad. En este capítulo, a partir de consideraciones sobre los casos empíricos mencionados, se proponen algunas

características generales, presentes en todos los casos. Después de hacer este ejercicio, el texto desarrolla una definición que se pretende más precisa del fenómeno. Se percibe en la literatura especializada un uso todavía poco preciso de términos, como por ejemplo el mismo “neogolpe”, o los golpes “blandos”, “blancos”, “del siglo XXI”, “de nuevo tipo”. La idea con esto es proponer la definición de golpe “institucional”, evitando así los usos más abiertos e imprecisos – en especial los de tipo “neo”, “post”, “anti”, que nombran fenómenos a partir de los que ellos no son, y no de lo que ellos efectivamente son.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. La primera sección trata de forma sumaria del surgimiento y desarrollo del concepto de golpe de Estado. La segunda sección aborda la discusión sobre los “neogolpes”. La tercera sección trata de los casos que vienen siendo considerados ejemplos de aquel fenómeno. La cuarta sección presenta una propuesta alternativa de definición del fenómeno investigado, argumentando que sería más precisa comparativamente a las que han sido sugeridas hasta el momento. Por fin, en las consideraciones finales se propone una agenda de investigaciones tentativa sobre el tema.

## **Golpes de Estado: ¿De dónde vienen?**

Para encontrar la definición más precisa de los “neogolpismos”, el primer paso que se puede dar es abordar –aunque de forma sumaria– la evolución histórica del fenómeno más general en el cual está circunscripto: el golpe de Estado. De este modo, una cuestión central tiene que ver entonces con la historicidad del concepto. Como ha destacado Bianchi (2016), el concepto de golpe de Estado [*Coup d'État*] ha sido formulado por Gabriel Naudé en sus *Considérations politiques sur les coups d'État* [Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado], de 1639. En esta obra, el golpe era entendido como una acción violenta y sorpresiva del “príncipe”, justificada por el autor en nombre de la “razón de Estado” [*raison d'État*] a los que pudieran cuestionar su legitimidad. Era un acto de fuerza en presunta defensa

del bien público, que se definía por su carácter extraordinario y por su elemento sorpresivo. El “príncipe” debería resolver con su acto decisivo situaciones límite que amenazaban el Estado, volviendo a su elemento original, fundador –la coerción. De ese modo, el agente del golpe, en el interior del Estado, era el mismo soberano– algo que podría ser clasificado por la literatura actual como un tipo de “autogolpe”.

Sin embargo, el concepto asumiría notoriedad solo dos siglos más tarde, en la Francia del siglo XIX. Eso se debe a los análisis de Alexis de Tocqueville, Victor Hugo, Pierre-Joseph Proudhon y Karl Marx acerca del proceso político protagonizado por Luis Napoleón Bonaparte entre 1851 y 1852, cuando se mantuvo en el poder por la fuerza y enseguida se hizo coronar emperador –lo que ha sido prontamente caracterizado como un “golpe de Estado”. En diversas intervenciones parlamentarias a lo largo del proceso, Tocqueville se posicionó en contra de la ascensión autoritaria del ahora Napoleón III, y efectivamente fue uno de los diputados presos en el golpe del 2 de diciembre de 1851 en el cual Luis Napoleón cerró la Asamblea con el apoyo del Ejército (la fecha que se registró como el “golpe de Estado del 18 de brumario”). La misma oposición parlamentaria le fue brindada por Hugo, que escribió sus análisis sobre el proceso en su exilio en Bruselas, publicándose en 1877 bajo el título *Historia de un crimen*. Finalmente, Proudhon (en *La Révolution Sociale Démontrée par le Coup d’État du 2 Décembre* [La revolución social demostrada por el golpe de Estado de 2 de diciembre]) y Marx (*El 18 Brumario de Luis Bonaparte*), utilizaron el concepto como base para sus análisis de coyuntura (más allá de eso de tonos opuestos, la primera simpática al proceso, la segunda ácidamente crítica), publicadas meses después del golpe.

Sin embargo, solo en el siglo XX la noción de golpe asumió las características bajo las cuales se suele utilizar más comúnmente. En resumen, asociándose a las rupturas institucionales protagonizadas por la corporación militar, en especial las ocurridas en el “Tercer Mundo” en la segunda mitad del siglo XX. La sugerencia es que esta es la forma de golpe “clásica” con la cual los golpes de “nuevo tipo”

son comparados –es comparado con aquellos golpes que los “neo-golpes” pueden ser clasificados como algo nuevo, y es bajo la misma comparación que sus defensores insisten en no clasificarlos como golpes. En este nuevo momento de desarrollo del concepto, debe destacarse el libro *Coup d’État: a practical handbook* [Golpe de Estado: un manual práctico], de Edward Luttwak, publicado en 1968. En esta obra, el golpe es definido como un acto realizado por sectores del Estado que no integran propiamente el gobierno, o sea, por sectores como la burocracia, las fuerzas armadas, las fuerzas policiales, con el intento de autonomizarse de sus sectores elegidos. Entre estas fracciones del Estado que se presentan como los actores del golpe, los protagonistas serían los actores armados, en especial el Ejército –y la fuerza militar (o la amenaza de su utilización) su recurso central. Según Bianchi,

El sujeto del golpe de Estado moderno es (...) una fracción de la burocracia estatal. El golpe de Estado no es un golpe en el Estado o en contra del Estado. Su protagonista se encuentra en el interior del propio Estado, puede ser incluso el propio gobernante. Sus medios son excepcionales, o sea, no son característicos del funcionamiento regular de las instituciones políticas. Estos medios se caracterizan por la excepcionalidad de los procedimientos y de los recursos movilizados. El fin es el cambio institucional, un cambio radical en la distribución del poder entre las instituciones políticas, en la cual puede o no haber la sustitución de los gobernantes. En síntesis, el golpe de Estado es un cambio institucional promovido bajo la dirección de una fracción del aparato de Estado, que utiliza para eso de medidas y recursos excepcionales que no son parte de las reglas usuales del juego político (Bianchi, 2016: s. p.).

Moreno Velador y Figueroa Ibarra destacan que, “si bien hablar de golpe de Estado implica hablar de Estado, la deposición llevada a cabo es en realidad de un gobierno y no de un Estado” (Moreno y Figueroa, 2019: 152). Desde esta perspectiva, el golpe es una ruptura impulsada desde el interior del propio aparato estatal (esto lo diferencia

de los procesos sociales desde abajo como los estallidos sociales y revoluciones, aunque permita movilizaciones sociales antes o después del acto). Y el golpe, en la mayoría de los casos, pretende cambiar la configuración gubernamental, no en principio el statu quo (otra diferencia con relación a los fenómenos revolucionarios). Como defiende Perissinotto, un golpe “es esencialmente la sustitución de un gobierno por medio de procedimientos no previstos; un golpe de Estado es básicamente el rompimiento de las reglas del juego sucesorio” (Perissinotto, 2016: 2). Barbé (2015) destaca en este mismo sentido que nuestro entendimiento del golpe de Estado debe darse a la luz del constitucionalismo moderno. Para el autor, el golpe tiene como momento central la sustitución del gobierno en desacuerdo con las reglas constitucionales, y se hace históricamente por integrantes del Estado. Por ende, su agente no debe estar necesariamente vinculado a las fuerzas armadas. Sin embargo, si estas no son el agente principal (como eran en la mayor parte de los casos en el siglo XX), deben al menos asumir una actitud de “neutralidad-complicidad”.

Como se ha mencionado anteriormente, no es la intención de este capítulo analizar en profundidad los diversos usos del concepto de golpe, pero principalmente ilustrar su historicidad. Si el concepto de golpe se metamorfoseó, a lo largo del tiempo fue nombrando fenómenos distintos, ¿por qué este cambio no debería seguir ocurriendo? Si recuperamos esta historicidad del concepto, se puede reconocer que los golpes contemporáneos no necesitan ser exactamente del mismo tipo que los del siglo XVII, XIX o XX. La literatura especializada, en particular la latinoamericana, mantuvo su entendimiento de golpe de Estado como sinónimo de un tipo de fenómeno muy frecuente durante el siglo XX, en particular en la región – y que sigue vigente, como en Bolivia en noviembre de 2019. Sin embargo, es urgente que ese paradigma sea, si no superado, por lo menos complejificado o matizado, para que, de ese modo, consigamos comprender y caracterizar mejor lo que está pasando en estos últimos años en países como Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016). En parceria con Gabriel Vitullo, se desarrolló un análisis de la (casi) ausencia

de estudios, particularmente desde la ciencia política, sobre los llamados “neogolpismos” (Vitullo y Pereira da Silva, 2020). Remito este trabajo para profundizar ese punto. Por ahora, discuto en la próxima sección cómo este nuevo fenómeno está siendo caracterizado por los (no tan numerosos) autores preocupados por su estudio.

## **Golpes de Estado: ¿A dónde van?**

Pensando en un nuevo tipo de golpe, que se diferencia en particular de los “golpes militares” del siglo XX, se está tratando del “neogolpismo” (Tokatlian, 2009, 2012; Huertas, Cáceres, 2014; Soler, 2015; Perissinotto, 2016; Miguel, 2018; Jinkings, Doria, Cleto, 2016; Cannon, 2016; Reis, 2017; Souza, 2018; Pereira da Silva, 2018; entre otros), para comprender los procesos de desestabilización y derrumbe de gobiernos legítimamente elegidos. Este nuevo tipo no tiene la participación directa de los militares, sino que se procesa por el medio de interpretaciones distorsionadas de las instituciones –en particular del mecanismo del *impeachment*, cuando éste es constitucionalmente previsto–, combina estrategias institucionales con la movilización de sectores de la sociedad civil por los tradicionales y nuevos *mass media*. Estas características tienen la intención de revestir de alguna legalidad y legitimidad a estrategias no-electorales de llegada al poder.

La estabilidad y la institucionalización de parámetros mínimos de lo que sería la democracia, a partir de la concepción hegemónica de democracia establecida en las ciencias sociales y en la opinión pública, produjeron una “sensación de seguridad” –la democracia estaría por fin “consolidada”, en América Latina y en el mundo–, sentimiento que se mostró al final equivocado. Diversos regímenes latinoamericanos pasaron por recientes rupturas democráticas, de diferentes tipos. Con esto, los científicos sociales (particularmente los latinoamericanos, y los politólogos en especial) deberán volver a debatir qué definiría a las autocracias, qué determinaría la entrada y salida en estos tipos de regímenes, cómo serían las nuevas formas de

golpe, cómo clasificar los nuevos regímenes “híbridos” originados de estos nuevos golpes. Más allá de todo este debate, efectivamente ya se puede observar la emergencia de nuevos conceptos para la comprensión de aquellos fenómenos, como por ejemplo “golpe parlamentario”, “judicial”, “del siglo XXI”, “blando”, entre otros. En el mencionado artículo con Vitullo (Vitullo, Pereira da Silva, 2020), hicimos un inventario de estas nuevas nociones en la literatura especializada, particularmente en la ciencia política de la última década, y también de conceptos alternativos, de lejos mayoritarios en la literatura, utilizados para no caracterizar aquellos fenómenos como golpes –por ejemplo, los recurrentes y en apariencia “neutrales” “inestabilidad política” y “caídas presidenciales”, desarrollados por Aníbal Pérez-Liñán (2008, 2009) y sus seguidores. Así, es importante resaltar que la mayoría de la literatura politológica que trató esos fenómenos hasta el momento, no los consideró como golpes, optando por entenderlos como salidas “legales” para superar crisis políticas. Por razones de espacio, remito entonces al mencionado artículo para un análisis pormenorizado del silencio del *mainstream* académico sobre los neogolpes.

Para romper con el *mainstream*, como un primer paso para la mejor comprensión de los cambios vivenciados por las democracias y sus rupturas será esencial que partamos de nociones contrahegemónicas, menos eurocéntricas de democracia. Reflejar sobre los sentidos y dimensiones de la democracia se vuelve todavía más urgente en este momento en el cual, más allá del debate sobre cuáles serían pretensamente las “mejores” y “peores” democracias –como venía proponiendo la literatura de la “calidad de la democracia”–, tendremos que retomar los debates sobre el pasaje de democracias a autocracias (y viceversa), en un cuadro de neogolpes y sus desdoblamientos. Si toda democracia es perfeccionable bajo distintas miradas, si toda democracia puede ser democratizada, ellas también pueden vivir (y efectivamente esto está pasando) procesos de “desdemocratización” (Tilly, 2010). Lo más probable es que se transite por un largo periodo por regímenes “híbridos” (oligárquicos de nuevo

tipo, casi-democracias, casi-dictaduras, etc.), pues un fenómeno que por definición no quiere presentarse como un golpe no puede derivar inmediatamente en una dictadura abierta –un golpe no clásico no puede dar lugar inmediatamente a una dictadura clásica.

Se debe entender lo que viene clasificándose de “neogolpismo”, las formas de golpe de Estado legales en la apariencia, que buscan su procesamiento preferentemente por medio de las instituciones vigentes y del cumplimiento de ritos formales. Un punto importante es que son formas más procesuales y sutiles en el uso concentrado de la fuerza. Todo esto dificulta su condena abierta por la comunidad internacional –y por contraste facilita su reconocimiento por los gobiernos extranjeros que esperaban o que llegaron a apoyar estos golpes. Estas características también incrementan su apoyo interno, o por lo menos vuelve más justificable el apoyo de los sectores que ya lo harían de todos modos. Todos los golpes de Estado históricamente necesitaron de una institucionalidad para legitimarse antes y después de su consecución, y en general produjeron sus institucionalidades propias en el proceso de construcción del nuevo régimen originado de ellos (cuando derivaron de hecho en la consolidación de nuevos regímenes). Lo que se ha reforzado ahora es la utilización de las instituciones vigentes en su ejecución, que después pueden ser cambiadas o no durante la zona gris en la cual penetran los países en los cuales ellos ocurren –no dictaduras “clásicas” todavía, pero sí Estados de excepción. Se puede observar que:

el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso (Tokatlian, 2009: s. p.).



Como se ha mencionado, estas nuevas modalidades de golpe vienen siendo nombradas de muchas maneras. Por ejemplo, golpe “blando” o “blanco”, términos que no definen mucho –más allá de que estos procesos buscan ser “sutiles”. O golpe “parlamentario”, tomando como dato central que el parlamento sería el camino principal para su consumación, lo que no parece correcto, dado el papel fundamental del poder judicial en su puesta en práctica y su reconocimiento, y el mismo carácter de judicialización de estos procesos. Se debe insistir en primer término entonces que estos son “neogolpismos”, para marcar sus diferencias con el padrón anterior. Tal vez su insistencia en las instituciones y en los procedimientos guarde relación con la mencionada concepción hegemónica de la democracia como nada más que instituciones y procedimientos (Schumpeter, 1976; Downs, 1973; Sartori, 1997; y muchos otros), y particularmente instituciones y procedimientos que deben reproducirse globalmente de una forma acrítica. De este modo, preservados formalmente ciertos simulacros de formalidad, no se podría afirmar categóricamente que la democracia fue de todo abandonada. Nuestros neogolpistas aprendieron algo con las concepciones hegemónicas de democracia del Norte global, impuestas a partir de los países centrales a las ciencias sociales de las periferias, pero también asumidas con gusto por esos mismos académicos periféricos.

### **Los casos de “neogolpe”**

Veamos algunas de las características de los casos que más frecuentemente son mencionadas en la literatura especializada como ejemplos de neogolpes: Honduras en 2009, Paraguay en 2012 y Brasil en 2016. Considerando los golpes e intentos de golpe ocurridos en América Latina en los primeros años de este siglo, se puede caracterizar a algunos de ellos – como lo que ocurrió en Venezuela en 2002 que alejó a Hugo Chávez del poder por dos días, o el *putch* policial que se intentó contra Rafael Correa en Ecuador en 2010 – como de tipo “clásico” (refiriéndose de este modo al típico del siglo XX), por la presencia

decisiva de sectores armados del Estado, por su carácter violento y concentrado en el tiempo, y en especial por no tener ninguna pretensión de aparentar un cumplimiento de la legalidad. Por su vez, el derrumbe de Jean-Bertrand Aristide en Haití el 2004 fue ejecutado por grupos paramilitares con el soporte de grupos empresariales y (muy probablemente) del gobierno estadounidense. En este sentido, no se encajaría en el concepto general de “golpe de Estado”, por no tener participación protagónica de sectores del mismo aparato estatal.

El golpe contra Manuel Zelaya en Honduras el 2009 puede ser considerado un proceso más próximo de un “neogolpe”, pero también tuvo características bien marcadas del tipo “clásico”; la intervención directa de los militares y el elemento sorpresivo de la acción, cuando secuestraron Zelaya en el palacio presidencial y lo exiliaron. Mientras tanto, el brazo judicial del golpe había respaldado en decisión secreta su alejamiento del cargo y su prisión (no su expulsión del país), y el brazo parlamentario hizo (con su exilio consumado) un juicio político sumario que lo destituyó “legalmente”. La razón alegada de todo el proceso fue la pretensión de Zelaya de realizar una consulta popular sin carácter vinculante sobre la posibilidad de haber reelección presidencial. De este modo, el golpe a Zelaya puede ser considerado todavía un caso “híbrido”, de transición entre lo viejo y lo nuevo.

Lo que considero ser el primer caso totalmente identificable de neogolpe ha sido la destitución de Fernando Lugo en Paraguay el 2012. El presidente sufrió un proceso sumario de juicio político, que llevó dos días. El proceso fue amparado en la imprecisión de la Constitución paraguaya con relación a un reglamento más preciso del proceso del *impeachment*. Sin embargo, se armó con evidentes características de una destitución, de un mandatario que había perdido su apoyo parlamentario, y que a partir de ese hecho fue acusado de un largo listado de “crímenes” sin sustento legal.

En resumen, se puede considerar un proceso simplemente político, tentado seguidas veces por la oposición a lo largo del mandato de Lugo y concretado cuando el mandatario perdió el apoyo del Partido

Liberal Radical Auténtico (PLRA), y consecuentemente de su vicepresidente Federico Franco (que se volvía así una alternativa inmediata y confiable de poder). Perdió también con todo eso cualquier capacidad de resistencia en el parlamento a lo que en los hechos ha sido un “voto de desconfianza” de naturaleza parlamentarista aplicado en un régimen presidencialista. La destitución de Lugo fue motivada por la intención de las oligarquías políticas y del agronegocio (apoyadas por el poder judicial, sectores del aparato de seguridad, iglesia católica y los grandes medios privados de comunicación) de bloquear un proceso considerablemente moderado de cambios, y particularmente de no permitir que las fuerzas de izquierda pudieran estar controlando parte del aparato estatal durante las elecciones presidenciales previstas para el año siguiente (Lourenço, 2018). Al golpe paraguayo se siguió el brasileño. Considero ser este el caso prototípico de “neogolpe”, todavía más perfeccionado en comparación con el juicio político *express* de Lugo. Por esto, asumo el caso brasileño como el “tipo ideal”, y doy más atención a la descripción de su desarrollo.

Empezó a implementarse el golpe brasileño desde la reelección de Dilma Rousseff en octubre de 2014. Sin embargo, parece claro que no había todavía un guión definido, y se intentó avanzar por distintos caminos. En el día mismo de la segunda vuelta electoral, la oposición de derecha no reconoció el resultado, alegando fraude (algo sin precedentes desde la redemocratización en 1985), y se buscó evitar la aprobación del resultado por la justicia electoral – lo que todavía no ha sido posible en aquel momento. En paralelo, se profundizaron las investigaciones llevadas a cabo por un sector de la policía federal, de procuradores y jueces de primer nivel en el estado de Paraná, conocidas como “Operación Lava Jato” [Lavado de Autos]. Mapearon una considerable red de corrupción ubicada hace largo tiempo en la estatal brasileña de petróleo Petrobras. El esquema envolvía a políticos de la base de apoyo al gobierno y las principales empresas de construcción civil del país que organizaban un cartel para tener acceso a contratos públicos sobrevaluados, utilizados para enriquecimiento personal y para la financiación de campañas electorales.

Las investigaciones de la “Lava Jato”, claramente selectivas y con el objeto político de derrumbar el gobierno democráticamente elegido (lo que está explicitado por la publicación de diálogos entre sus agentes por el noticiero *The Intercept Brasil*), recibieron una cobertura sin fin (también selectiva) de los medios oligopolizados.

A eso se sumó la considerable crisis económica que sigue en Brasil desde 2014, a la cual el gobierno de Rousseff no supo reaccionar y, cuando lo hizo, llevó a cabo estrategias de contención de gastos y de reducción de inversiones públicas, opuestas a lo que se había prometido en las elecciones de 2014. Ese viraje configuró un caso explícito de estelionato electoral [*switch policy*] que le hizo perder todavía más apoyo social (en particular de los movimientos sociales). Como telón de fondo, se organizaron crecientes protestas de derecha de las capas medias por “moralidad”, que entre plurales reivindicaciones incluían a sectores más radicales exigiendo golpe militar y el “fin del bolivarianismo” –protestas “convocadas” por los medios, y financiadas por las asociaciones empresariales.

Desde el desconocimiento del resultado electoral y el referido intento de anularlo, fueron intentados distintas vías legales para acotar el mandato, como los procesos buscando la condena de las cuentas de campaña de Rousseff en la justicia electoral (bajo la alegación de utilización de recursos ilegales) durante los años de 2015 y 2016 – lo que llevaría a la convocación de nuevas elecciones. Sin embargo, y en gran medida por el viraje conservador en el legislativo impuesto por las elecciones de 2014, por fin la salida viable fue la realización de un golpe por medio del congreso, con apoyo decisivo (por acción de los niveles inferiores y por acción e inacción de la corte suprema) del poder judicial. El juicio político no tuvo como justificación acusaciones de corrupción (de concreto no hubo denuncia personalmente contra Rousseff), pero por presumidas irregularidades administrativas: la alegación de no cumplimiento de la Ley de Responsabilidad

Fiscal y de la Ley Presupuestaria<sup>1</sup>. La Cámara de Diputados abrió el proceso en diciembre de 2015 y lo aceptó en abril de 2016, enviándolo al Senado Federal. El Senado aprobó la apertura del proceso (lo que implica en el alejamiento temporario de la presidente y la posesión del vicepresidente) y lo aprobó en agosto (significando su alejamiento definitivo).

En resumen, se buscaron tecnicidades y formalismos para configurar allegados “crímenes de responsabilidad”, legalmente necesarios para la aprobación del proceso de *impeachment*, justificar su carácter jurídico definido en ley. Sin embargo, de hecho, ha sido un juicio puramente político, un voto de desconfianza parlamentaria en un régimen presidencialista, alejando del cargo a una presidenta que por entonces era impopular y que había perdido mayoría parlamentaria.

Así, tenemos como actores principales a los sectores políticos y judiciales conservadores (aparato de seguridad incluido), sustentados por los poderes fácticos de la burguesía local (agro/industrial/rentista, actualmente constituyendo lo mismo actor hibridado), los sectores religiosos conservadores y los grandes oligopolios de comunicación –con el (por ahora) todavía difícil de comprobar, pero muy probable soporte de *think tanks* de derecha internacionales y del gobierno de los EUA. Ha sido este guión implementado en Brasil, con la participación de los mismos actores que en Paraguay, culminando en la destitución de la presidenta sin comprobación de “crimen de responsabilidad” –la condición jurídica (constitucionalmente imprecisa) para el juicio político. Ni mucho menos de su participación

<sup>1</sup> Dado el retraso de pagos a los bancos públicos en dado momento de 2015 (lo que se hizo para cubrir gastos con programas sociales y educación), se alegó que hubo “maquillaje de las cuentas públicas”, decretos “no registrados” incompatibles con las referidas leyes y “préstamos forzados” a los bancos públicos por el ejecutivo – se estaría buscando por el medio de estos “préstamos forzados” “maquillar” los gastos públicos por encima de lo que es determinado por las referidas leyes y, de este modo, encubrir su descumplimiento y aparentar un endeudamiento público menor que lo real. Estos fueron los “crímenes” de Rousseff.

en los hechos de corrupción, lo que era el tema principal de las movilizaciones en contra del gobierno.

De esta manera, el “neogolpismo” debe ser entendido como un tipo de golpe de Estado que preserva ciertas apariencias legales, y se procesa preferentemente por medio de instituciones vigentes y el cumplimiento de ritos formales. Estas instituciones pueden sufrir cambios, en el mismo proceso o en su secuencia, dada la zona gris que se abre a partir de la crisis institucional, política, social y de legitimidad de todo el sistema que es generada por el proceso. Distintamente de los golpes del siglo pasado (y de algunos del presente), estas formas más procesuales y sutiles son de más difícil identificación y condena. Sin embargo, son golpes porque preservan su elemento esencial: son quiebres, rupturas, en las cuales sus agentes centrales integran el aparato estatal. Lo que ha cambiado desde el siglo XVII es la pluralidad y complejidad de sus agentes (el “príncipe”, las fuerzas armadas, la burocracia, el parlamento, la suprema corte...), y principalmente los medios: la mencionada apariencia de legalidad, de no golpe.

### **Por una definición más “definitoria” de los neogolpes<sup>2</sup>**

Con lo presentado hasta aquí, se puede pasar finalmente a la presentación de un concepto alternativo de neogolpe. El intento es alejarse de nociones un tanto flojas, como por ejemplo golpes “de nuevo tipo”, “del siglo XXI” (conferir Soler, 2015), y la misma idea de “neogolpismo” que se estaba utilizando en este capítulo de forma instrumental –o sea, hasta el momento en que se pudiera presentar una mejor alternativa. Estos conceptos mencionados consiguen solamente definir el fenómeno a partir de lo que él no es: un golpe “clásico”, de tipo antiguo, del siglo XX, o más precisamente un golpe “militar”.

<sup>2</sup> Esta definición está en desarrollo, y se llegó hasta aquí con la ayuda de muchos colegas. Se agradece particularmente a Camila De Mario, Guilherme Simões Reis, Gabriel Vitullo, Roberta Rodrigues y Luis Felipe Miguel.

Por su vez, otros conceptos consiguen dar un paso adelante, definiendo el fenómeno positivamente, o sea, por lo que efectivamente es. El concepto de golpe “parlamentario”, por ejemplo, avanza un poco más (conferir Souza, 2018), procurando definir cuál sería el principal agente del proceso. Sin embargo, vimos que el parlamento no es el único agente –y tal vez no sea el principal, dado el peso considerable del poder judicial en la ejecución, reconocimiento y tintes de “legalidad” de todo el proceso. En los “neogolpes”, se presentaron hasta aquí como agentes principales los sectores políticos conservadores, actuando por medio de los poderes legislativo y judicial (y además el aparato de seguridad). Adicionalmente, son sustentados por los poderes fácticos de la burguesía local en todas sus fracciones, por parte considerable de las capas medias, por sectores religiosos y por los oligopolios de comunicación –con el soporte de *think tanks* internacionales de derecha y del gobierno estadounidense. Si fuéramos definir el concepto por los agentes del golpe (como en golpe “parlamentario”), podríamos terminar con un concepto inutilizable y en constante cambio, tal cual golpe “parlamentario-judicial-corporativo-burgués-mediático...”.

Por eso, se puede buscar una definición del concepto que no sea basada en los agentes del golpe. Esta es de hecho su característica esencial. Barbé (2015) hace dos preguntas sobre el golpe: “quién lo hace” y “cómo se hace”. A la primera pregunta, podemos contestar que siguen siendo agentes del mismo Estado –lo que es esencial al concepto de golpe de Estado desde el principio. Caídas de gobiernos llevadas a cabo por movimientos organizados de la sociedad civil, grupos armados paramilitares u organizaciones de vanguardia no pueden ser caracterizadas como golpes de Estado, pero como “levantamientos”, “rebeliones”, “guerras civiles”, “revoluciones” (Moreno y Figueroa, 2019).

La transformación que está pasando en las características del golpe de Estado guarda relación específicamente con la segunda pregunta propuesta por Barbé. El “cómo se hace” es lo que está cambiando. De este modo, considero conceptos mejores los de golpe “blando”,

“blanco” (conferir Tokatlian, 2012), “suave” (conferir Lemoine, 2014), o “inteligente” [*smart coup*] (conferir Cannon, 2016), que enfocan en el “cómo se hace”: de un modo sutil, no violento. Sin embargo, se debe considerar que hubo diversos golpes “clásicos” sin la necesidad del uso extensivo de la fuerza, por lo menos en su primer momento. Los golpes de nuevo tipo tienen el apoyo (tácito o no) de las fuerzas armadas, sin el cual probablemente no se realizarían. Y su presencia no es históricamente una característica esencial en el concepto de golpe (ni existían corporaciones armadas estables cuando el concepto fue empleado por primera vez): lo característico de un golpe es que es llevado a cabo centralmente por actores del propio aparato estatal.

De este modo, el nuevo tipo de golpe tiene por elemento principal no exactamente la ausencia de violencia o de los militares, pero el esfuerzo redoblado en la apariencia de legalidad. Procura presentarse como circunscrito a la legislación vigente, buscando principalmente simular que no es un golpe. Esta característica no es totalmente nueva<sup>3</sup>. Lo que ocurre ahora es que este esfuerzo es su principal y constante característica. Anteriormente los golpes podían parecer golpes, o buscar parecerse con “revoluciones” (cuando esta noción tenía un sentido positivo en parte de la opinión pública y de la intelectualidad<sup>4</sup>). Ahora que la –aunque en su concepción “mínima”, “acotada”– democracia tiene valor hegemónico (¿hasta cuándo?), los golpes tienen que asemejarse a procesos democráticos.

Esta obsesión con las instituciones y procedimientos probablemente guarda relación con la mencionada concepción de democracia predominante, definida acriticamente como un simple combo de instituciones, procedimientos y reglas (Pereira da Silva, 2017). De esta manera, preservados ciertos simulacros formales, procedimentales, no se podría afirmar categóricamente que la democracia ha sido desmontada. Es por esta obsesión con los procedimientos que propongo

<sup>3</sup> Basta recordar el esfuerzo inicial del golpe brasileño de 1964 en declarar la vacancia de la presidencia y en “legalizar” jurídicamente y registrar todas sus acciones desde el principio hasta el final.

<sup>4</sup> Muchos de los golpes del siglo XX se presentaron como “revoluciones”.



la noción de “golpe institucional”, para enfatizar esta característica central y destacar que lo que más ha cambiado en los golpes fue el “cómo se hace”, no el “quién lo hace”<sup>5</sup>.

En resumen, la idea de “golpe institucional” tiene más que ver con el “cómo se hace”, que con “quién lo hace”. Los golpes siempre se dieron por medio de agentes del mismo Estado, y ellos se vuelven más y más complejos en la misma medida que el aparato estatal se vuelve más intrincado. Sin embargo, ahora el *modus operandi* es de otra naturaleza. Su característica decisiva es su procesamiento por medio de las instituciones y de la legislación vigentes, re-interpretándolas y distorsionándolas. Los golpes de nuevo tipo son los que no pueden parecerse a golpes. Son los golpes institucionales.

## Consideraciones finales

Para concluir, se puede proponer una agenda de investigaciones sobre el tema –sentidos para los cuales se puede avanzar a partir de la caracterización de los golpes institucionales. Se puede discutir si esta modalidad de disputa por la hegemonía empieza a ser utilizada, por ejemplo, por algunos de los últimos sobrevivientes del “ciclo progresista” latinoamericano en crisis. Serían formas de “autogolpe institucional”. Se puede considerar de este modo el proceso de avance del autoritarismo en Venezuela desde 2015, en la medida que vienen sucesivamente avanzando interpretaciones distorsionadas de las reglas, de forma a mantener el chavismo en el poder. Por ejemplo, la anulación de la elección de diputados opositores de modo a evitar la mayoría calificada de la oposición en el legislativo; los subterfugios para retrasar y finalmente sortear la convocación de un referendo revocatorio; y la convocación de la constituyente como un *bypass* del legislativo opositor. En Bolivia, la reinterpretación de la suprema

<sup>5</sup> Huertas y Cáceres (2014) presentan la noción de “golpes constitucionales”, que se acerca a la propuesta de este trabajo. Su abordaje es más jurídico, mientras intenté avanzar una definición más político-social. El pretenseo “respeto a las leyes y procedimientos” es, de hecho, el elemento central de estos golpes.

corte que permitió la nueva candidatura presidencial de Evo Morales en 2019, después de la derrota de aquella opción en plebiscito, podría ser interpretada también en este sentido: un intento de avanzar de forma en apariencia legal por una vía no democrática, hasta que esa posibilidad fue bloqueada por un golpe “clásico” (de militares con soporte de grupos paramilitares) en noviembre de 2019.

Otra vía de investigación puede ser el análisis de la “zona gris” en la cual se ingresa en la secuencia de los golpes institucionales. Un golpe institucional, en la medida que quiebra la normalidad democrática, abre un periodo de Estado de excepción: momentáneamente, hay una suspensión de la democracia. Este Estado de excepción puede congelarse por algún tiempo que puede ser largo, pero en algún momento tendrá que avanzar o no en el sentido de un cambio de régimen: hacia una dictadura propiamente o hacia una nueva normalidad democrática, a depender, entre otros factores, de la correlación de fuerzas, de los intereses y disputas en la coalición golpista, de la capacidad de resistencia de sectores del Estado que no participaron del golpe, de la movilización popular. La primera opción es lamentablemente la que se está consolidando en Brasil después de un proceso de años de desconstrucción democrática: la implantación de un régimen autoritario. Finalmente, se puede expandir la mirada para identificar golpes institucionales en otras partes del mundo, procurando observar si este no será un fenómeno global en expansión en un contexto de crisis de las democracias contemporáneas. Los golpes institucionales pueden estar constituyéndose en una de las vías para desdemocratizar y reoligarquizar las sociedades del siglo XXI.

## Bibliografía

- Barbé, C. 2015 “Golpe de Estado” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino (orgs.) *Diccionario de Política* (México: Siglo XXI).
- Bianchi, A. 2016 “O que é um golpe de Estado?” *Blog Junho*, 26 de marzo de 2016. En <http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/>
- Cannon, B. 2016 *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State* (New York: Routledge).
- Downs, A. 1973 *Una teoría económica de la democracia* (Madrid: Aguilar).
- Huertas, O. y Cáceres, V. 2014 “Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: una amenaza emergente para el principio democrático” en *Justicia Juris*, Vol. 10, N° 2.
- Jinkings, I., Doria K. y Cleto M. (orgs.) 2016 *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil* (São Paulo: Boitempo).
- Lemoine, M. 2014 “La era de los golpes de Estado suaves en América Latina” en *Asociación Mémoire des Luttés*.
- Lourenço, B. 2018 *Entre recuos de maré e ondas de golpe: Uma análise sobre as interrupções dos governos de Manuel Zelaya em Honduras e de Fernando Lugo no Paraguai no limite do conceito de Golpe de Estado* (Tesis de Maestría en Ciencia Política, PPGCP/UFF).
- Miguel, L. 2018 “Brasil: ¿post-democracia o neo-dictadura?” en *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea (RI-HALC)*, N° 8.
- Moreno O. y Carlos F. 2019 “Golpe y neogolpismo en América Latina” en *Revista Debates*, Vol. 13, N° 1.
- Pereira da Silva, F. 2018 “O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina” en *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Vol. 4, N° 2.
- Pereira da Silva, F. 2017 “A ‘qualidade da democracia’ como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir?” en *Teoria e Pesquisa*, Vol. 26.

- Pérez-Liñán, A. 2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Pérez-Liñán, A. 2008 “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales” en *América Latina Hoy*, N° 49.
- Perissinotto, R. 2016 “¿Por qué golpe?” Manuscrito. En [www.academia.edu/29221192/Por\\_que\\_golpe](http://www.academia.edu/29221192/Por_que_golpe)
- Reis, G. 2017 “O fim da era das democracias na América” en *I(E)H, Breviário de Filosofia Pública*, N° 146.
- Sartori, G. 1997 *Teoría de la democracia* (Madrid: Alianza).
- Schumpeter, J. 1976 *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper Colophon Books).
- Soler, Lorena 2015 “Golpes de Estado en el siglo XXI. Un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012)” en *Cadernos PRO-LAM/USP*, Vol. 14, N° 26.
- Souza, A. (org.) 2018 “Dossiê ‘Os significados das novas quedas presidenciais na América Latina: instabilidade dos governos ou dos regimes?’” en *Revista de Ciências Sociais (UFC)*, Vol. 49, N° 1.
- Tilly, C. 2010 *Democracia* (Madrid: Akal).
- Tokatlian, J. 2012 “El auge del neogolpismo” en *La Nación*, 24 de junio de 201, en <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>
- Tokatlian, J. 2009 “Neogolpismo” en *Página/12*, 13 de julio de 2009, en [www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html)
- Vitullo, G. y Pereira da Silva, F. 2020 “A ciência política e o neogolpismo latino-americano: o que a disciplina (não) tem a dizer sobre as novas formas de ruptura institucional sofridas na região?” en *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas – REPAM*.

# Entre el neoconservadurismo y la emergencia de fuerzas alternativas Colombia y Paraguay en el nuevo orden político regional

*Edgar Andrés Londoño Niño*

## **Introducción**

Si la primera década del siglo XXI representó para América Latina un momento de transformación política por la emergencia de gobiernos alternativos en la mayoría de los países de la región, a partir de la segunda década de este siglo se presencia el resurgimiento o la consolidación de gobiernos conservadores y de derecha. La crisis de los gobiernos progresistas en la región, especialmente en Brasil y Venezuela, que ejercían un liderazgo regional, influyeron en la desacreditación de los partidos políticos de izquierda y de sus propuestas programáticas.

En 2018, las elecciones de Colombia y Paraguay se sumaron al giro regional hacia la derecha con la elección de Iván Duque y Mario Abdo Benítez, respectivamente, y que ya venía dándose con los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Vale la pena recordar que Colombia es un país que nunca ha tenido un gobierno de izquierda y que históricamente ha eliminado por la vía política, pero en varias ocasiones con el exterminio físico, a fuerzas alternativas y

opositoras que han querido acceder al poder en el país. Por su parte, Paraguay, gobernado históricamente por el poderoso Partido Colorado y marcado por la herencia de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), tuvo, luego de sesenta años de gobierno de ese partido, una ruptura con la elección de Fernando Lugo (2008-2012), que acabó siendo destituido después de un controvertido juicio político. Luego del gobierno colorado de Horacio Cartes, en 2018 fue elegido Mario Abdo Benítez, hijo del secretario privado de Stroessner y representante de la línea más conservadora de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC), con lo cual el Partido Colorado reafirmó su regreso.

Pese al apoyo mayoritario que tuvieron Duque y Abdo Benítez en el periodo electoral, las tensiones con la oposición y con varios grupos sociales, han hecho no solo que la popularidad de ambos gobiernos sea baja, sino que dejan en evidencia que continúan gobernando para sectores históricamente privilegiados de sus respectivos países.

Con Duque, los retrocesos en el proceso de paz firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las FARC, el asesinato sistemático de los líderes sociales, reformas tributarias y del sistema de seguridad social que continúan precarizando las condiciones de muchos colombianos, entre otros factores domésticos, han demostrado la incapacidad que tiene la derecha para generar consensos políticos, para dialogar con otras fuerzas políticas y para obtener el apoyo popular. Con Abdo Benítez, las tensiones con otros movimientos, incluso dentro del Partido Colorado, pero especialmente el acuerdo secreto firmado con su par brasileño, Jair Bolsonaro con el que se renegociaba la venta de excedentes energéticos del país guaraní, colocaron al borde de un juicio político al mandatario en agosto de 2019. En política exterior, se observa en el caso colombiano un realineamiento más fuerte con Estados Unidos e infructuosos esfuerzos diplomáticos para liderar una solución a la crisis venezolana. En Paraguay, por su parte, si bien existe una mayor búsqueda de diversificación de la política exterior del país, el acuerdo con Bolsonaro demostró un claro retroceso de uno de los mayores

logros de la política exterior paraguaya de las últimas décadas: la re-negociación del tratado de Itaipú que no era favorable por lo precios de venta de energía de los excedentes paraguayos.

Es así como Colombia y Paraguay representan dos casos en los que se evidencian las tensiones de los gobiernos de derecha con gran parte de la ciudadanía e incluso con países vecinos. Un análisis que tome en cuenta ambos casos, resulta interesante para comprender los diferentes desdoblamientos domésticos y externos de estos gobiernos. En primer lugar, será analizado el caso paraguayo, analizando el regreso de la hegemonía colorada y el contrapeso que intentan ejercer distintos sectores sociales. En segundo lugar, se presenta el caso colombiano y las tensiones entre el uribismo, que se logró consolidar como la principal fuerza política del país, con sectores de izquierda y alternativos, así como con gran parte de la población. En tercer lugar, se hace referencia a las tensiones recientes en ambos gobiernos, haciendo énfasis en las protestas que han tenido lugar en América del Sur desde 2018. Finalmente, a modo de conclusión, se analizan factores comunes y particularidades de cada caso y la forma en la que se vinculan con la dinámica política regional.

## **Paraguay no deja de ser colorado**

En pocos países de la región un partido político ha llegado a tener tanto poder como en Paraguay<sup>1</sup>, pues el Partido Colorado, también llamado Alianza Nacional Republicana (ANR), ha gobernado el país desde 1948, excepto entre 2008 y 2013 cuando Fernando Lugo llegó a la presidencia.

Paraguay es uno de los países con mayores niveles de pobreza y concentración de la tierra en América Latina. Es conocido por haber tenido la dictadura más larga de la región, con una duración de 35 años. Si bien el país comenzó su transición democrática en 1989, es

<sup>1</sup> En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) también gobernó al país consecutivamente por 70 años, entre 1930 y 2000.

necesario considerar el enorme peso que el legado del período autoritario continúa teniendo a nivel institucional y social.

Durante la dictadura, Stroessner logró aglomerar a varias facciones del Partido Colorado dentro de la ANR para tener el dominio total del partido, utilizado como instrumento para controlar el aparato estatal y evitando el surgimiento de cualquier organización social o política alternativa (Lemgruber, 2008: 250). Como señala Lemgruber (2008), en los últimos años, pese a que la ANR continúa dominando la política paraguaya, sin una figura unificadora, el partido se ha dividido en coaliciones compitiendo por el poder, generado múltiples tensiones entre los movimientos que lo conforman.

En ese sentido, Paraguay es un país con alta inestabilidad política, con repetidas crisis de gobernabilidad y con varios intentos de golpe de Estado en el período democrático. Además, las prácticas clientelistas y una estructura de poder rígida y excluyente permanecen como legado de la dictadura. En el plano externo, como recuerda Arce (2011), la política exterior tuvo fuertes continuidades pese a la democratización, como la adopción de una política rígida, reactiva y un bajo perfil internacional que ha orbitado entre las relaciones con Estados Unidos y los dos grandes vecinos del país: Argentina y Brasil.

## **Lugo y la esperanza de una fuerza alternativa**

En Paraguay, como apunta López (2010), dictadura y democracia habían gobernado con el mismo partido político, utilizando sus estructuras y bases electorales hasta la elección de Fernando Lugo.

Lugo, quien había sido obispo católico, no había forjado una carrera política partidaria, sino que comenzó a ganar visibilidad apoyando a campesinos paraguayos que exigían una mejor distribución de la tierra. Lugo llegó a la presidencia en 2008 con la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), una coalición heterogénea de diez partidos de izquierda y socialdemócratas, incluyendo al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), oponente histórico del Partido Colorado, que puso a Federico Franco como vicepresidente. El triunfo de Lugo,



después de seis décadas de hegemonía del Partido Colorado, representaba una oportunidad de transformación profunda.

Es así como entre 2008 y 2013, luego de 60 años de hegemonía del Partido Colorado, se dio el gobierno de Lugo y su vicepresidente Federico Franco.

La división interna del Partido Colorado influyó en dicho triunfo, pues la candidata Blanca Ovelar, no recibió apoyo de todos los movimientos de la ANR. Sin embargo, en las elecciones parlamentarias de 2008, el bipartidismo continuó siendo dominante, pues la ANR y el PLRA ocuparon la mayoría de escaños en Senado y Cámara. Así, Lugo no tenía mayoría en el Congreso, lo que dificultaba la gobernabilidad, pues los sectores tradicionales colorados tenían un gran poder para vetar las reformas propuestas por el presidente. Incluso el Congreso intentó en más de veinte ocasiones destituirlo (López, 2014). Además, los liberales dejaron la coalición solo unos meses después del triunfo de Lugo (López, 2014), quien en 2010 creó el Frente Guasú, junto con otros movimientos de izquierda.

El ex obispo, había hecho ambiciosas propuestas en su campaña electoral, como la reforma agraria, mejorar el funcionamiento de la justicia y garantizar la salud pública gratuita. No obstante, con la oposición parlamentaria y las alianzas políticas débiles, era muy difícil que estos proyectos más profundos avanzaran. Por otro lado, Lugo, mantenía una política comercial conservadora que daba una relativa estabilidad económica, y pese a que logró algunos cambios en las políticas de salud y educación, los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad se mantuvieron altos, generando descontento social (Duarte, 2013).

Las acciones armadas del Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP) pasaron a ser parte de la agenda pública por los ataques contra establecimientos militares, un intento frustrado de explosión de bomba en el Palacio de Justicia y amenazas de muerte, incluso contra el Presidente. Algunos guerrilleros fueron capturados en 2010 y otros murieron en enfrentamientos militares.

En política exterior, uno de los principales avances de Lugo fue la renegociación del tratado de Itaipú, firmado en 1973 con Brasil. Paraguay logró el aumento de casi tres veces el pago por la venta de su excedente de electricidad a Brasil. Esto dio continuidad a la posición del gobierno de Nicanor Duarte sobre la falta de transferencia de beneficios de las negociaciones financieras de Itaipú, reclamando que Brasil recibía más ganancias como financiador que como propietario. Después de que Lugo rechazara una propuesta inicial de Brasil, Lula cedió con la liberalización gradual de las ventas de energía a terceros, el pago de la cesión de energía, la gestión conjunta efectiva en la dirección de la planta y la construcción de una línea de transmisión eléctrica para Paraguay.

Por otro lado, Lugo cuestionó la subordinación de los gobiernos colorados con Estados Unidos, Argentina o Brasil, por lo que defendió una política exterior más independiente. Por ejemplo, criticó los ejercicios militares de Brasil en la Triple Frontera y exigió al gobierno de Lula explicaciones, aunque esto no impidió que su gobierno implemente varios acuerdos de cooperación con Brasil. También se profundizaron las relaciones con países de la región y se tomaron posiciones proactivas en defensa de los intereses paraguayos, especialmente en la agenda económica y comercial del Mercosur. Cabe recordar aquí que Paraguay es el país que más depende del bloque debido a su incipiente producción industrial, haciéndolo más dependiente de la exportación de bienes primarios. Además, es el principal beneficiario del Fondo de Convergencia Estructural (Focem), cuyo objetivo es reducir las asimetrías entre los países miembro, recibiendo el 48% de sus fondos (Duarte, 2013).

Era claro que para un gobierno alternativo que cuestiona algunas políticas del partido que gobernó por cerca de siete décadas al país y que con su triunfo desafió a estructuras clientelistas de ese partido no le sería fácil gobernar. Como señala Borón (2012), Lugo no logró consolidar la fuerza social multitudinaria pero heterogénea que lo llevó al poder, a pesar de las concesiones hechas a la derecha, pues los políticos tradicionales y el Congreso, uno de los más corruptos

de la región, no lo dejaron gobernar. Finalmente, y después de varios intentos de destituirlo, se dio el escenario propicio para sacar a Lugo del poder.

En mayo de 2012 se dio la muerte de 11 campesinos y 6 policías por un enfrentamiento en Curuguaty, en el departamento de Canindeyú. Los campesinos habían ocupado la finca de un dirigente del Partido Colorado por falta de tierras. La “masacre de Curuguaty” llevó a la renuncia del Ministro del Interior y el comandante de la policía. Un mes después, se propuso un juicio político en contra del Presidente en el Congreso. El PLRA terminó apoyando el juicio político y pidió a sus miembros que formaban parte del gobierno que renunciaran, como lo hicieron la mayoría de ministros.

Como señala Turner (2014), desde 1993 en Paraguay el vicepresidente es, por sus propias aspiraciones políticas, el rival natural del presidente, pero a pesar de que Lugo había ofrecido diferentes puestos a facciones liberales en la administración pública, este modelo clientelista no funcionó, pues los liberales, incluyendo el vicepresidente, acabaron apoyando su destitución.

En junio de 2012 y acusado de mal desempeño de sus funciones, Lugo fue destituido en un controvertido juicio político, considerado como un golpe parlamentario por no respetar las convenciones internacionales sobre el debido proceso, por lo cual Paraguay fue suspendido del Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Paralelamente, los demás países del Mercosur aprobaron el ingreso de Venezuela al bloque. Para Masi (2014), la salida de Lugo generó un aislamiento internacional y regional para Paraguay, pues Franco buscó un realineamiento con los Estados Unidos en un momento en que América Latina se estaba integrando. Franco tomó varias decisiones contrarias a las implementadas por Lugo, como aprobar el cultivo de transgénicos. Fue acusado de nepotismo al nombrar a varios miembros de su familia en el gobierno. Además, en poco más de un año de mandato generó el mayor déficit fiscal en la historia del país, según información del Banco Central del Paraguay (BCP). Según López (2010), Lugo no generó muchos cambios como presidente, pero

los mínimos avances como la salud universal gratuita y el aumento de las inversiones sociales, se revirtieron con Franco.

## **El regreso del Partido Colorado**

La destitución de Lugo y la cuestionable presidencia de Franco hicieron que muchos países de la región y del mundo se alejaran de Paraguay. Por eso, las elecciones de 2013 se tornan decisivas para el retorno de la estabilidad política en el país. Aunque había expectativa de que, como en 2008, una fuerza política diferente del Partido Colorado ganara la presidencia, Horacio Cartes fue elegido, asegurando el regreso del poderoso partido. Cartes, que superó a Efraín Alegre del PLRA, era empresario del tabaco y dirigente deportivo y había sido acusado de lavado de dinero y tráfico de drogas. No tenía una carrera política y se unió al Partido Colorado en 2009 por su desacuerdo con el sesgo izquierdista en el país y la región, fundando en la ANR el Movimiento Honor Colorado. Como Cartes no era parte de la clase política tradicional del Partido, enfrentó una fuerte oposición interna. En las elecciones parlamentarias fueron elegidos 19 senadores de la ANR, 13 senadores del PLRA y 5 senadores del Frente Guasú, liderado por Lugo, elegido senador y presidente del Senado y cuyo partido se ha convertido en la tercera fuerza política más importante del país.

Uno de los principales desafíos de Cartes fueron los problemas de seguridad. En 2013, se creó la Fuerza Conjunta de Tarea (FTC), un grupo militar especial para combatir al EPP con miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad). Sin embargo, el EPP cambió de estrategia al mezclarse con la población, lo que dificulta su identificación. La FTC ha sido criticada por no lograr los resultados esperados y por la falta de coordinación entre las tres instituciones, por lo que varios de sus comandantes fueron removidos. En 2016 ocurrió un ataque contra militares en el departamento de Concepción, por lo cual el Senado propuso terminar con la FTC.

Cabe recordar que Paraguay es uno de los países de América Latina con mayores niveles de desigualdad. Como señala Turner (2014), uno de los problemas más trascendentales en el país es el de la concentración de la tierra, una de las más altas, acompañada de la extranjerización. Para abordar este problema, el Estado ha propuesto la compra de tierras a través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras (Indert) y así distribuirla entre los beneficiarios de la reforma agraria, pero los precios son a menudo infravalorados o los últimos beneficiarios no son campesinos necesitados. Además, en 2014 Cartes redujo en un 43% el presupuesto de compra de terrenos designado por Indert (Turner, 2014). El problema de la tierra es muy complejo en el país y ha traído históricamente una fuerte violencia contra defensores de los derechos humanos y líderes campesinos.

Contrario al gobierno de Duarte, el nuevo gobierno colorado trajo un aumento de la deuda pública por la compra de bonos soberanos en el mercado internacional. En 2012, la deuda representaba el 14.5% del PIB, pasando en 2016 a 22.5% (Laino, 2016). Según Borda (2016), la inversión pública no acompañó el ritmo del crecimiento económico de la última década, limitando la productividad de la economía nacional. Además, esta tendencia era contraria al mayor control del endeudamiento extranjero en la región (Laino, 2016).

Por otro lado, Lugo y el Frente Guasú apoyaron la enmienda constitucional que permitiría la reelección presidencial, haciendo un pacto con Cartes y su movimiento político en el Congreso, pues la enmienda daba vía libre a que Cartes y ex presidentes se postulen en futuras elecciones, lo que beneficiaría a Lugo. El PLRA fue el principal opositor, considerando la enmienda inconstitucional, así como Mario Abdo Benítez, actual presidente y entonces senador. Esto llevó a una grave crisis social y política, pues el día en que el Congreso aprobó el proyecto en una controvertida sesión extraordinaria y sin el quórum necesario, un grupo de manifestantes quemaron la sede parlamentaria. Después de las protestas, las operaciones policiales causaron la muerte de un joven líder del PLRA. Finalmente, y

después de varias protestas ciudadanas y de partidos de oposición, el gobierno decidió retirar el proyecto de ley.

A nivel externo, Cartes dio central importancia a las relaciones con Estados Unidos. Incluso llama la atención que tras la decisión del presidente Donald Trump, de transferir la embajada estadounidense de Tel Aviv a Jerusalén en mayo de 2018, el presidente paraguayo también inauguró la embajada del país en Jerusalén.

No obstante lo anterior, con Cartes Paraguay reingresó al Mercosur. Aunque en un inicio el presidente continuó con la inercia en la política exterior, entendió que para implementar su estrategia económica interna, basada en la atracción de inversión extranjera, debería desempeñar un papel más activo en el bloque (Masi, 2014). No obstante, pese a defender su existencia, Cartes hizo varios cuestionamientos al Mercosur, coincidiendo con sus homólogos de Argentina, Mauricio Macri y de Brasil, Michel Temer, criticando el énfasis social dado al bloque por los gobiernos progresistas. Estos tres mandatarios, defendieron el mayor peso del comercio entre los países y los acuerdos con otras regiones, como la Unión Europea.

Adicionalmente, el gobierno de Cartes propuso tener una mayor presencia internacional en diferentes foros políticos y económicos (Masi, 2014). En 2017 Paraguay se unió como miembro número 52 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La política exterior de Cartes estuvo marcada por el pragmatismo, pues pese a la distancia inicial con el gobierno venezolano, las relaciones fueron normalizadas a finales de 2013, aunque se rompieron en 2016, cuando Nicolás Maduro acusó al gobierno paraguayo de corrupto y narcotraficante.

Cartes trató de renunciar para ser un senador activo y no vitalicio, pero, como ya había pasado con Duarte, la oposición en el Congreso no lo permitió y tuvo que terminar su mandato. Además de no lograr la enmienda de reelección, el segundo fracaso político más grande de Cartes fue que el Congreso no lo aceptara como senador electo.

En las elecciones de abril de 2018, Mario Abdo Benítez fue elegido como nuevo presidente y asumió el cargo en agosto de ese año. Hijo del secretario privado de Stroessner, Abdo Benítez del Partido Colorado obtuvo una estrecha ventaja sobre su oponente, alcanzando el 46% de los votos, mientras que Pedro Efraín Alegre de la alianza GANAR de centroizquierda ganó 43.29%. Alegre, que ya había sido candidato en las elecciones de 2012, fue Ministro de Obras Públicas en el gobierno de Lugo y renunció cuando este intentó la reelección y, un año después como senador, votó a favor del juicio político. Sin embargo, para las elecciones de 2018, el Frente Guasú lo apoyó en la carrera presidencial.

En 2005, Abdo Benítez comenzó sus actividades políticas, participando en el movimiento interno de Reconstrucción Nacional Republicana y el movimiento de Paz y Progreso del Partido Colorado. Fue presidente del Senado entre 2015 y 2016 y formó parte del disenso del Partido Colorado con el Movimiento Colorado Añetete (Colorado Auténtico en guaraní), una línea ANR más conservadora. El presidente electo fue un crítico de Cartes por su poca militancia partidista (Londoño, 2018).

En los primeros meses del gobierno de Abdo Benítez, se demostró que el EPP seguía siendo una amenaza. En noviembre de 2018, un empresario brasileño fue asesinado en el norte del país, luego de lo cual Abdo Benítez visitó la FTC. Por otra parte, debe recordarse que durante la dictadura se dio la liberalización de la restricción de que los extranjeros pudieran comprar propiedades en las regiones fronterizas, lo que condujo a la llegada masiva de productores brasileños que compraron áreas para el cultivo a bajo precio. Esto ha generado, hasta el día de hoy, enfrentamientos entre terratenientes brasileños y campesinos paraguayos (Gómez, 2017).

En el área de política exterior, debe destacarse que Abdo Benítez ha enfatizado en la importancia de establecer nuevas alianzas comerciales con otros países del mundo, como Rusia, y que ha apoyado a Uruguay en la búsqueda de negociar un acuerdo comercial con China a través de del Mercosur, aunque las relaciones comerciales

con Taiwán, establecidas desde la dictadura de Stroessner, siguen siendo fuertes. Abdo Benítez ha subrayado la necesidad de profundizar las iniciativas de infraestructura, por ejemplo, al impulsar los puentes fronterizos y la integración energética con los países de la región. Es por eso que, incluso antes de asumir el cargo, el nuevo presidente avanzó con la agenda exterior, especialmente con los países fronterizos.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, se destaca una mayor independencia en comparación con su predecesor. Abdo Benítez echó para atrás la decisión de Cartes de trasladar la embajada en Jerusalén, ubicándola en Tel Aviv. Con esta decisión, el nuevo funcionario dijo que espera contribuir a la paz en el Medio Oriente, porque Jerusalén es uno de los componentes del conflicto entre Israel y Palestina. A pesar de que el gobierno de los Estados Unidos solicitó mantener la embajada en Jerusalén, el gobierno paraguayo confirmó la decisión. Igualmente, el nuevo gobierno ha avanzado en la integración física y energética con los países vecinos y ha intentado implementar una política exterior más independiente, a la luz de lo que buscaban gobiernos anteriores como el de Duarte y Lugo.

## **Colombia y la falacia de la democracia más antigua de la región**

Si Paraguay es conocido por ser el país latinoamericano con la dictadura más larga, Colombia, por el contrario, es distinguido erróneamente como el país con la democracia más antigua y estable de América Latina. Este título se basaría en el hecho de que Colombia no ha tenido largas dictaduras como otros países latinoamericanos y que la gran mayoría de presidentes han podido terminar su mandato constitucional. No obstante, como veremos a continuación, el país tiene una crisis estructural en términos de la participación política y la garantía de derechos humanos, pues son pocas las garantías que han tenido grupos alternativos para llegar al poder.



El bipartidismo entre liberales y conservadores determinó la política del país por 150 años. Pese a que la lucha bipartidista generó una serie de profundas guerras civiles, como apunta Gamboa (2019), juntos avanzaron en los intereses de terratenientes, cafetaleros, comerciantes, empresarios y banqueros. En ese mismo sentido y a pesar de que el cambio del siglo irrumpió con la participación de nuevos partidos en el sistema político colombiano, los presidentes Uribe, Santos y Duque, “han mantenido una línea similar en temas socioeconómicos, a pesar de diferencias en temas de seguridad y políticas socioculturales” (Gamboa, 2019, p.191).

Las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia mostraron varias particularidades en comparación con elecciones pasadas. La disputa entre dos modelos económicos y políticos fue más evidente porque, por primera vez en la historia del país, un candidato de izquierda pasó a la segunda vuelta y se convirtió en una alternativa de gobierno viable. Además, por primera vez en 50 años, las elecciones presidenciales estuvieron libres de la amenaza de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), por lo que las propuestas de los candidatos fueron más allá de la lucha contra el terrorismo.

Colombia, un país donde el voto no es obligatorio, tiene uno de los niveles de abstención más altos del mundo, tradicionalmente superior al 50% en los últimos 20 años. Las dos excepciones fueron las elecciones de 1998 y 2018, cuando participó más de la mitad del registro electoral.

## **La derecha se fortalece**

La realidad política de Colombia en el siglo XXI debe entenderse por el fin del bipartidismo y la consolidación del uribismo como una fuerza política en el país, pero también por el surgimiento de otras fuerzas políticas alternativas de los sectores de izquierda y centro.

Es importante anotar que la izquierda en Colombia ha sido débil por las múltiples divisiones de partidos y organizaciones y porque tuvo pocas victorias electorales en el siglo XXI por las divisiones

entre grupos alternativos, las pocas garantías institucionales para su participación y por la guerra que limitó su capacidad de conquistar votos y formar líderes (Gamboa, 2019). No obstante, se destaca en las últimas dos décadas la victoria de la izquierda en algunos gobiernos locales como en Bogotá con la elección de Gustavo Petro en 2012.

Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) logró consolidar una fuerza política fundada en ideas conservadoras, el liberalismo económico y la política de seguridad democrática, basada en la lucha militar contra grupos armados ilegales, especialmente las FARC, que habían aumentado sus acciones armadas en contra de la población civil, lo cual fue capitalizado por Uribe. La securitización de la agenda interna con la construcción de la guerrilla como enemigo interno, se reflejó en las relaciones de Colombia con el mundo, pero especialmente con los países vecinos.

Uribe logró el apoyo de sectores militares, medios de comunicación, empresarios y una porción mayoritaria de la población, por lo que puede ser considerado el político más poderoso de Colombia. Cabe recordar que Uribe logró modificar la Constitución para reelegirse, por lo que pudo gobernar durante ocho años, aunque intentó infructuosamente, y en medio de denuncias por dar dádivas a funcionarios y representantes, una nueva reforma constitucional para un tercer mandato, conocido como el escándalo de la Yidispolítica, haciendo alusión a la representante a la Cámara que denunció los hechos. Además de ese escándalo, en el gobierno de Uribe también salieron a la luz denuncias contra Agro Ingreso Seguro, un programa de subsidios para campesinos que terminó en manos de familias adineradas; el de “las chuzadas”, o sea interceptaciones hechas a líderes de oposición, periodistas, magistrados y funcionarios; o el escándalo de los falsos positivos, que se refiere a las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes inocentes que eran presentados como guerrilleros por las fuerzas armadas.

En el plano económico, Uribe profundizó las privatizaciones que se implementaban desde el gobierno de César Gaviria (1990-1994), redujo el gasto público en salud, educación e inversión social, impulsó

la inversión extranjera directa, promovió los monocultivos y la explotación minera en distintas regiones del país. En su gobierno se firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Pese al crecimiento económico registrado durante el gobierno de Uribe, esto no significó una reducción en el desempleo, además que sectores como el comercio y la industria manufacturera decrecieron por privilegiar la explotación minera y los hidrocarburos (Rodríguez, 2014). Además, en su periodo de gobierno, la concentración de la tierra aumentó, ubicando al país en uno de los más desiguales de América Latina.

Uribe tuvo una política exterior alejada de la región y alineada a los Estados Unidos, hasta el punto de dar vía libre a la instalación de bases militares norteamericanas en territorio colombiano, así como una agenda externa de bajo perfil y una postura defensiva ante los países vecinos, por los múltiples problemas causados por la internacionalización del conflicto armado y por las denuncias de la comunidad internacional a constantes violaciones a los derechos humanos durante su gobierno. Cabe recordar, por ejemplo, la captura de Rodrigo Granda en Caracas por parte de agentes infiltrados colombianos en 2004 o la incursión de fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano en el bombardeo del campamento de Raúl Reyes en 2008, lo cual generó una grave crisis diplomática no solo con Ecuador sino con Venezuela. De este modo y como apunta Rodríguez (2014), además de las incursiones a territorios vecinos, el gobierno de Uribe mantuvo un discurso agresivo e intolerante con países que tenían gobiernos progresistas, así como con sectores que críticos de su gobierno y eran estigmatizados como guerrilleros, castrochavistas o narcoterroristas.

Juan Manuel Santos (2010-2018), ex ministro de Defensa en la administración de Uribe e involucrado en el escándalo de los falsos positivos, recibió el apoyo del ex presidente en las elecciones de 2010, lo cual le permitió llegar al poder. Sin embargo, en un revés no previsto por la ciudadanía y los analistas políticos, cuando Santos comenzó en 2012 el proceso de paz con las FARC, Uribe, quien había sido

elegido como senador, se opuso a las negociaciones y pasó a ser parte de la oposición del gobierno. El acuerdo de paz, como resultado de la negociación entre el gobierno colombiano y las FARC desde 2012, incluía estrategias para el desarrollo rural, la participación política de los excombatientes, la solución al problema de las drogas ilícitas y la reparación para las víctimas (con la creación del Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz).

A pesar de las diferencias en el plano político alrededor del proceso de paz, no se reflejan propuestas distintas alrededor de los modelos económicos entre el santismo y el uribismo. Rodríguez (2014) recuerda que en la campaña de 2014, cuando Santos fue reelegido, se evidenciaron percepciones distintas sobre la paz, pero coincidencias en materia económica como el libre comercio y el apoyo al emprendimiento y la innovación, sin abordar problemas estructurales como la concentración de la propiedad y los ingresos. Santos continuó con el modelo extractivista, enfocado especialmente en la minería que llegó a concentrar casi la mitad de las exportaciones del país.

En el plano externo, Santos también buscó apoyos que financiaran la implementación de los acuerdos, por medio de la llamada “diplomacia para la paz”. Además, intentó tomar cierta distancia de Estados Unidos con respecto a la lucha contra las drogas, al suspender temporalmente las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, y normalizó las deterioradas relaciones con los vecinos que el gobierno de Uribe había dejado. Inclusive hubo varios acercamientos entre Santos y Chávez y después con Maduro hasta el inicio de la crisis con el país vecino en 2015. A esto hay que agregar un mayor interés del gobierno por participar en iniciativas regionales como la Unasur o la promoción de alianzas comerciales como la Alianza para el Pacífico.

Si bien la implementación del acuerdo de paz ha tenido varias dificultades, la opción militar ha demostrado tener altos costos humanos y sociales, como se observó durante el gobierno de Uribe. De esta forma, las estadísticas muestran que el acuerdo de paz ha logrado reducir los eventos violentos en Colombia, pues el número de heridos,

armas, muertes, desplazamientos, amenazas y minas disminuyeron considerablemente después de los primeros meses de la firma del acuerdo (Jiménez, 2016).

A pesar de que la victoria de Santos en 2014 fue una frustración para el uribismo, el Centro Democrático fue el partido con más votos y Uribe el senador más votado. El poder del uribismo también se vio reforzado con el plebiscito de 2016, la consulta para ratificar el acuerdo final entre el gobierno y las guerrillas de las FARC. La opción del NO, cuya campaña fue liderada por el uribismo, fue la ganadora por una pequeña diferencia, del 0,43%, frente al SÍ. Cabe recordar que la campaña de la oposición fue muy controvertida, pues el uribismo utilizaba noticias falsas y el miedo como estrategia para desprestigiar los acuerdos de paz.

Como apunta Gamboa (2019) la derrota del SÍ en el plebiscito consolidó la derecha anti-paz, por lo que la polarización sobre los acuerdos de La Habana y la incertidumbre de su implementación fueron usadas como herramientas electorales a favor de Uribe. Incluso, el triunfo del NO en el plebiscito, pese a tener un margen tan pequeño, continúa siendo un argumento del uribismo para justificar que tiene la voz de la mayoría de los colombianos en diversos asuntos, inclusive diferentes al acuerdo de paz.

## **Las elecciones de 2018 y el triunfo de Duque**

Cuando Gustavo Petro pasó a la segunda vuelta, se dio un hecho inédito en la historia del país, pues por primera vez un candidato de izquierda lograba ser una alternativa viable para la presidencia. Cabe recordar que a finales de la década de los 80 y comienzos de los 90 fueron asesinados Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Osa, de la Unión Patriótica, así como Carlos Pizarro Leongómez, líder de la guerrilla M-19 que dejó las armas para entrar a la vida política. La Unión Patriótica fue un partido que resurgió en el marco de un proceso de paz en la década del 80 y contra el que hubo un genocidio político que dejó más de 4.000 miembros asesinados, secuestrados o

desaparecidos. De esta forma, con un partido político casi exterminado y con tres candidatos presidenciales de izquierda asesinados, es claro que en Colombia no habían garantías para que una fuerza política alternativa llegara al poder.

Petro fue miembro de la guerrilla M-19 en su juventud. Este grupo tuvo como objetivo abrir la democracia en Colombia. Inicialmente, la guerrilla tuvo un intento fallido de lucha armada revolucionaria, pero luego logró una reincorporación a la sociedad civil y la vida política. Este hecho, junto con la afinidad que tuvo Petro con Hugo Chávez, fue utilizado por sus detractores para insistir en la posibilidad de que Colombia se convirtiera en una “segunda Venezuela”, utilizando la crisis del país vecino para evitar la emergencia de un gobierno de izquierda.

En el Senado, Gustavo Petro denunció la parapolítica, escándalo con el cual se acusó a congresistas y otros políticos seguidores del gobierno de Uribe de asociarse con grupos paramilitares. Inclusive, Petro acusó al entonces presidente Uribe de tener nexos con esos grupos. Petro, que ya había sido candidato presidencial, fue alcalde de Bogotá entre 2012 y 2015, pero fue destituido durante cuatro meses por investigaciones disciplinarias relacionadas con problemas en la implementación del sistema de recolección de residuos.

En su plan de gobierno a la presidencia, el líder de izquierda tenía propuestas más progresistas en temas como la protección del medio ambiente, la defensa de derechos LGBTI y las políticas sociales. También había sido un defensor del proceso de paz, por lo que su triunfo garantiza su continuidad. Según Gamboa (2019), el proceso de paz permite explicar la emergencia de la izquierda, pues abrió espacios a esa corriente política en el país, lo cual fue aprovechado por Petro, pero la crisis venezolana jugó en su contra, pues el temor de convertirse en una “segunda Venezuela” fue recibido por votantes de derecha, centro e incluso de algunos sectores de izquierda ante las propuestas del candidato, considerado de una línea de izquierda más radical.

Por otra parte, el uribismo, que había recuperado fuerza con el plebiscito y las elecciones legislativas de marzo de 2018, logró imponer a Iván Duque como candidato en una consulta de la derecha. En consecuencia, después de la primera vuelta, muchos partidos se unieron a Duque, incluido el líder del partido liberal, el ex presidente César Gaviria, paradójicamente jefe de la campaña SÍ del plebiscito en 2016 y un fuerte crítico de Uribe durante el gobierno de Santos. Así, el apoyo partidista se convirtió en un arma importante a favor de Duque y representó el aval de la clase política tradicional colombiana. Por el contrario, los votantes de centro e izquierda, se dividieron entre apoyar a Petro o votar en blanco, pues no fue posible formar una coalición entre los candidatos, contrario a la derecha que reunió a la clase política tradicional, encarnada por los ex presidentes Gaviria, del liberalismo, Pastrana del Partido Conservador y, obviamente, a Uribe.

Duque, hijo de Iván Duque Escobar, quien fue gobernador de Antioquia, Ministro de Minas y Desarrollo y Registrador Civil Nacional, trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fue senador entre 2014 y 2018 con un perfil bajo dentro del Centro Democrático, lo que lo convertía en una figura prácticamente desconocida en la política colombiana hasta hace pocos años. Justamente, Duque ha sido criticado por la oposición debido a su falta de experiencia y porque su principal mérito para llegar a la presidencia fue haber sido el candidato elegido por Uribe. Pese a que Duque era presentado como un candidato joven, capaz de abordar la renovación en la política colombiana, representó el regreso del uribismo al poder con el apoyo de la clase política tradicional y, por lo tanto, la oportunidad de modificar los acuerdos de paz firmados en el gobierno anterior.

Cabe recordar que la Corte Suprema de Colombia está investigando a Uribe por tres masacres y un homicidio. Además, en su gobierno, se calcula que más de 2.000 civiles fueron asesinados por fuerzas militares que eran presentados como bajas en los combates. Inclusive en diciembre de 2019 salió a la luz pública, gracias a los testimonios recogidos por la Jurisdicción Especial para la Paz, que

existía una fosa común con más de 50 víctimas de falsos positivos. Pese a todo esto, en varias ocasiones Duque siempre ha defendido a su padrino político, a quien ha llegado a llamar “presidente eterno”.

En la segunda vuelta, Duque obtuvo el 53.98% y Petro el 41.81%, por lo que se convirtió en el presidente más votado de la historia colombiana y el presidente más joven de la historia contemporánea.

Pese a que Duque pertenecía a una línea menos radical del Centro Democrático y que ha intentado usar un tono conciliador, las medidas económicas, como las reformas al sistema pensional o la reforma tributaria, así como decisiones en torno al proceso de paz, demuestran poco interés para crear consensos con sectores políticos inconformes con su gobierno.

Con respecto a la política exterior, es evidente la fuerte aproximación con los Estados Unidos, así como sucedió durante la administración de Uribe. Incluso, Duque como candidato abrió la posibilidad de la reubicación de la Embajada de Colombia en Israel a Jerusalén tras la decisión de Trump, así como lo hizo Cartes en Paraguay. En el plano regional, una de las primeras medidas en materia externa fue oficializar la salida de Colombia de la Unasur, una instancia regional que, contrario a la OEA, estaba fuera del poder de influencia estadounidense.

Además de lo anterior, la acción externa de Duque se ha concentrado en infructuosos intentos de cercar diplomáticamente al gobierno venezolano, lo cual ha llevado a lo que muchos denominan la “venezuelización de la política exterior”, lo que le ha impedido la diversificación de agendas y relaciones en la inserción internacional del país. Adicionalmente, el liderazgo regional de Duque se ha limitado a proponer instancias regionales, como el Prosur o el Pacto por el Amazonas, pero sin generar consensos regionales ni dar continuidad efectiva a estos procesos. Por otro lado, los nombramientos en las más importantes embajadas de Colombia en el mundo, demuestran los favores políticos que Duque atiende, pues en la gran mayoría de delegaciones diplomáticas hay personas poco capacitadas o idóneas para dichos cargos.



Sin duda alguna, uno de los mayores problemas del gobierno de Duque ha sido la continuidad del proceso de paz. En agosto de 2019 varios líderes de las FARC consideraron que el gobierno estaba incumpliendo los acuerdos y se rearmaron. De hecho, las disidencias de ese grupo armado habían venido causando preocupación entre el gobierno y la población. Además, los asesinatos de ex miembros de las FARC, el asesinato sistemático de líderes sociales, las acciones violentas de los grupos disidentes son extremadamente preocupantes y ponen en riesgo la paz en Colombia.

Inclusive en marzo de 2020, Duque y otros miembros del gobierno criticaron fuertemente el informe de la de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el que se informa el aumento de asesinatos y amenazas a indígenas y defensores de derechos humanos, diciendo que era un informe impreciso y que violaba la soberanía del país al proponer un cambio en la estructura de la Policía Nacional.

Por otra parte, el futuro de las negociaciones entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que había pasado por varios altibajos en el gobierno de Santos, resulta incierto. Los diálogos entre el gobierno colombiano y los rebeldes del ELN iniciaron en Quito en febrero de 2017. En su posesión Duque dijo que evaluaría la continuidad de las negociaciones, pues el ELN continuaba ejerciendo actos armados. Finalmente, en enero de 2019 los diálogos fueron suspendidos por el gobierno después de que esta guerrilla se adjudicó la autoría de un atentado contra una escuela de policía que dejó más de 20 muertos.

## **Entre tensiones y oportunidades**

Abdo Benítez y Duque, pese a tener un amplio apoyo de la clase política tradicional de sus países, de empresarios y parte de los medios de comunicación, han atravesado por varios problemas de gobernabilidad que demuestran cómo las agendas conservadoras, que los

llevaron a ser elegidos, no son suficientes ante las profundas problemáticas de ambos países.

Abdo Benítez, que decidió no celebrar los 30 años de democracia en 2019, no promete los cambios que necesita Paraguay, especialmente en lo que respecta a la distribución de tierras.

Una grave crisis atravesó el presidente paraguayo por cuenta de la renegociación del tratado de Itaipú, que como se mencionó antes, fue uno de los grandes logros de la política exterior paraguaya de las últimas décadas, independiente de la filiación partidaria de los mandatarios. En mayo de 2019, los presidentes de Brasil y Paraguay firmaron un acuerdo bilateral de compra de energía, que modificaría el pacto hecho por gobiernos anteriores sobre el precio de la electricidad que hacía que Brasil pague más por el uso de la energía producida por Itaipú. Bolsonaro dijo que los gobiernos del Partido de los Trabajadores habían hecho concesiones absurdas a Paraguay y que el acuerdo sobre Itaipú no se estaba cumpliendo. El nuevo acuerdo bilateral generó una fuerte crisis en el gobierno, pues el presidente de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) renunció y acusó al gobierno de negociar el tratado en secreto y sin el soporte técnico de la entidad. Además, varios sectores de la sociedad se movilaron y partidos políticos y ex funcionarios hidroeléctricos denunciaron la poca divulgación pública del acuerdo. También varios sectores dijeron que este conduciría al alza de tarifas y representaba la rendición de la soberanía energética. Debido a las críticas, el canciller Luis Alberto Castiglioni anunció que le pediría a su homólogo brasileño, Ernesto Araújo, que cancelara las actas. En julio el Senado paraguayo rechazó el Acta declarándola nula y sin efecto, convocó a los ministros de Relaciones Exteriores y Obras Públicas y al presidente de la ANDE y el director paraguayo de Itaipú Binacional para proporcionar explicaciones. Finalmente, cuatro de los cinco convocados, incluido el canciller, renunciaron, así como el embajador paraguayo en Brasil. Esta fue la primera crisis del gobierno de Abdo Benítez, hasta el punto que algunos parlamentarios anunciaron la posibilidad de iniciar un juicio político en su contra. Abdo Benítez

se disculpó con el pueblo paraguayo e insistió en pasar del debate político al técnico para renegociar el acuerdo con Brasil. Por su parte, el gobierno brasileño anunció su apoyo a Abdo Benítez y acordó discutir nuevamente el tratado.

Por su parte, en Colombia en octubre de 2019 fue convocado al Congreso el Ministro de Defensa, Guillermo Botero, para una moción en la que se denunció el bombardeo a un campamento de las FARC que causó la muerte de varios menores de edad que habían sido reclutados por disidencias de ese grupo armado. Pese al respaldo del Presidente, el ministro se vio obligado a renunciar. Esto demuestra no solamente que la vía militar volvió a ser la respuesta por parte del gobierno colombiano ante el conflicto armado, sino también que se continúan violando los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el país.

Además de lo anterior, el asesinato de líderes sociales que ya había sido un problema denunciado al final del gobierno de Santos, ha tenido poca atención en el actual gobierno. Aunque las cifras discrepan, se estima que entre 300 y 700 líderes sociales han sido asesinados después de la firma del acuerdo de paz. Igualmente, el asesinato de indígenas ha aumentado en el periodo actual, pues la cifra de indígenas asesinados ronda los 200 entre 2018 y 2019, lo cual ha generado preocupación de una parte de la población colombiana y de la comunidad internacional.

Estas situaciones han llevado a que en ambos países se perciba un aumento de las movilizaciones sociales. Así, las protestas de los campesinos paraguayos evidencian el profundo problema rural del país. La falta de tierras y el alto endeudamiento son dos de los problemas que han venido movilizándolo a este grupo social desde hace varios años. El gobierno de Cartes ya había enfrentado una fuerte protesta en Asunción por incumplir la condonación de las deudas para pequeños agricultores. En octubre de 2019, y mientras varios países de la región vivían movilizaciones históricas, en Paraguay varios campesinos cerraron vías y exigieron al gobierno parar con los desalojos de asentamientos campesinos por parte de las fuerzas militares para

favorecer a grandes productores, algunos de ellos brasileños, y a la agricultura mecanizada (EFE, 2019).

En Colombia, el asesinato de líderes sociales e indígenas, así como medidas que precarizan a las clases menos favorecidas, han llevado a que aumente el descontento en varios sectores sociales. El desfinanciamiento de las universidades públicas generó en 2018 una ola de protestas estudiantiles. Pese a que Duque insistió en que no aumentaría el presupuesto, tuvo que acordar con los rectores un aumento gradual de los recursos transferidos a las instituciones de educación superior. Sin embargo, en 2019 los estudiantes volvieron a protestar, justificando que el presupuesto continuaba siendo insuficiente, que existen amenazas contra líderes estudiantiles y denunciando el abuso de la fuerza pública en las manifestaciones.

Lo anterior, junto con las propuestas de reformas económicas que flexibilizan las condiciones laborales, así como la reforma tributaria que afecta la clase baja y media, todo lo cual fue denominado como “El paquetazo”, llevaron a que miles de ciudadanos se movilizaran en protesta contra el gobierno cuya impopularidad ha llegado al 70%. Fue así como el 21 de noviembre de 2019 fue declarado un paro nacional que contó con la participación de varios grupos sociales y que registró varias marchas en las principales ciudades del país, además de un inesperado e histórico cacerolazo al final de las jornadas. Las protestas continuaron por varios días, en medio de excesos de la fuerza pública y actos de vandalismo de algunos ciudadanos. Dichas movilizaciones demostraron la incapacidad del gobierno para generar consensos y la falta de experiencia y liderazgo del mandatario colombiano.

En marzo de 2020 Duque atravesó por graves acusaciones de recibir en su campaña dinero del llamado “Ñeñe” Hernández, socialité y presunto testaferro de un narcotraficante del norte del país. Sin embargo, la llegada de la pandemia del coronavirus a Colombia en el mismo mes dispersó la atención de parte de la opinión pública. Esto demuestra cómo se continúan reproduciendo prácticas clientelistas para el acceso al poder.

## Conclusiones

No podemos entender los gobiernos neoconservadores de Colombia y Paraguay sin considerar la historia política de ambos países. En ambos casos la élite política y económica ha excluido históricamente a sectores alternativos, siendo que en el caso de Colombia se ha dado de forma más evidente la eliminación física de la oposición cuando esta se aproxima a llegar al poder. En Paraguay, la destitución de Lugo demostró el poderío que continúa teniendo el Partido Colorado y las pocas garantías políticas de fuerzas de oposición, pues si bien la llegada de Lugo significó un gran avance para el sistema político paraguayo, al dar a otros actores la oportunidad de participar en la política del país, su destitución representó el retorno de ese sistema político excluyente y un revés para la búsqueda de una política exterior más independiente. Estos hechos, en ambos casos demuestran la fragilidad de ambas democracias.

En el siglo XIX el bipartidismo conservador, o colorado en Paraguay, y liberal, dominó la vida nacional de ambos países. En ese siglo, en el caso de Paraguay se dio la dictadura más larga de América Latina y en Colombia se desarrolló el conflicto interno más largo de la región. Ambos países tienen altos índices de Gini: 50,4 para Colombia y 46.2 para Paraguay en 2018 (Banco Mundial, web), lo cual demuestra que no han logrado disminuir la desigualdad de ingresos y la concentración de la tierra en las últimas décadas.

En el siglo XXI, en Colombia se da la irrupción de otras fuerzas políticas en gobiernos locales y en el parlamento, poniendo fin al bipartidismo en el país, aunque no al poderío de las clases políticas tradicionales. Sin embargo, el hecho más importante es el proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla más antigua del mundo, las FARC, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, luego de las fallidas negociaciones entre ese grupo armado y el presidente Andrés Pastrana entre 1999 y 2002 que, entre otras razones relacionadas con la acción armada de esa guerrilla, permitieron la llegada de Álvaro Uribe al

poder y la consolidación del uribismo como la principal fuerza política del país.

Paraguay, un país en el que el acceso al poder también ha sido históricamente limitado por la hegemonía del Partido Colorado, tuvo, contrario a Colombia, y en sintonía con otros países latinoamericanos, el primer gobierno de izquierda con la llegada de Fernando Lugo a la presidencia. Pese a la importancia de este hecho, su destitución demostró las dificultades que tienen las fuerzas alternativas en Paraguay para gobernar y llevar a cabo transformaciones políticas profundas.

Paraguay y Colombia en las elecciones de 2018 reafirmaron a gobiernos neoconservadores y de derecha que lograron llegar al poder por una maquinaria política favorable y, en el caso de Colombia, por sembrar miedo alrededor del fantasma venezolano y la idea de que un gobierno alternativo llevaría al país al mismo destino que Venezuela.

Pese a que tanto en Colombia como en Paraguay ascendieron presidentes jóvenes, no han representado una renovación política y su liderazgo interno y regional ha sido tímido. Se trata entonces de mandatarios conservadores en países conservadores que encarnan la continuidad de un modelo político y económico que históricamente ha excluido a las clases y grupos menos favorecidos. Esto se constata con la incapacidad de ambos mandatarios de responder a las necesidades de la población, pues en Paraguay no hay avances en torno al problema rural y en Colombia la violencia política y la violación de derechos humanos continúa sin respuestas suficientes por parte del gobierno. Además, ambos gobiernos han resaltado la lucha contra la corrupción como eje de sus programas, aunque esto no pasa del plano retórico, pues los apoyos políticos que han recibido han estado marcados por prácticas clientelistas que se continúan ejerciendo. En el caso colombiano es posible hacer esta afirmación no solamente porque Duque ha sido apoyado por varios políticos y partidos investigados por corrupción y nexos con paramilitares, sino porque ha defendido a Uribe y a funcionarios del gobierno del

expresidente y del suyo propio que están siendo investigados por varios delitos.

A pesar de los indicadores macroeconómicos favorables para los dos casos, las reformas que han impulsado ambos gobiernos demuestran la distancia de los gobernantes con las necesidades de las bases sociales. Esto ha generado que grupos organizados de la sociedad civil se hayan manifestado en los últimos meses en un contexto de movilizaciones en la región.

En ambos casos, la salida negociada con grupos armados, el EPP en Paraguay y las disidencias de las FARC y el ELN en Colombia, no ha sido considerada como una alternativa viable, pese a algunos resultados positivos de los acuerdos de paz firmados con las FARC y el gobierno de Santos. Duque, además de no garantizar el cumplimiento de los acuerdos, ha hecho poco para proteger la vida de líderes sociales e indígenas asesinados.

Si bien la orientación ideológica de ambos gobiernos condiciona su actuación externa, se evidencia un mayor pragmatismo por parte de Abdo Benítez que ha tomado distancia en aspectos puntuales con Estados Unidos, aunque su amistad con Bolsonaro lo llevó a dar un gran retroceso en la conquista de mejores condiciones para Paraguay con la hidroeléctrica de Itaipú. Duque, por el contrario, ha tenido una política exterior en gran medida complaciente con los intereses estadounidenses, y con un intento de liderazgo regional fracasado, por la incapacidad del gobierno de generar consensos regionales. Además, ha concentrado la política exterior en dar respuestas a la crisis venezolana con resultados prácticamente frustrados.

Si bien los gobiernos neoconservadores y de derecha lograron la presidencia de varios países de la región, es evidente que favorecen a las élites políticas y económicas tradicionales de sus países, dejando de lado la resolución de problemas urgentes como la falta de oportunidades en la educación, la desigualdad social o el problema rural. Esto ha hecho que en países como Ecuador, Colombia o Chile, se hayan dado masivas movilizaciones en contra de las políticas de los actuales gobiernos, pero como resultado acumulado de descontentos

populares en contra de reformas neoliberales que han afectado las clases media y baja. Ese despertar de países como Chile o Colombia, recuerda a los gobernantes sus límites y la necesidad de que atiendan a problemas sociales que miraban con indiferencia.

Finalmente, la llegada de la pandemia del coronavirus a la región impone nuevos y urgentes desafíos a los mandatarios. Pese a que ambos gobiernos tomaron medidas tendientes a reducir los contagios con la declaración de las cuarentenas, en ambos casos se evidencian sistemas de salud frágiles e históricamente desatendidos, así como la informalidad de sus economías y acciones insuficientes para la población más necesitada. Ambas, son democracias frágiles, que esperamos no se debiliten aún más con los poderes especiales otorgados a los presidentes en las emergencias sanitarias y económicas que emergen en el contexto de la pandemia.

## Bibliografía

Arce, L. 2011 “En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Paraguay), Vol. 6. N° 11.

Banco Mundial 2018 Índice de GINI en [https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&name\\_desc=false&start=2018&view=bar](https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&name_desc=false&start=2018&view=bar)

Borda, D. 2016 “El Endeudamiento Público y sus Riesgos” en *Revista Economía y Sociedad* (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya), N° 39.

Boron, A. 2012 “Paraguay: ¿Por qué derrocaron a Lugo?” en *América Latina en Movimiento, Alainet*.



Duarte, L. 2013 “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 33, N° 1, pp. 303-324.

EFE 2019 21 de octubre. Campesinos cerrarán las rutas nacionales en un nuevo pulso al Gobierno paraguayo. En: <<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/campesinos-cerraran-las-rutas-nacionales-en-un-nuevo-pulso-al-gobierno-paraguayo/20000013-4092102>>.

Gamboa, L. 2019. “El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo” en *Colombia Internacional* (Bogotá: Universidad de los Andes), N° 99.

Gómez, C. 2017 “Itaipú, Migraciones y Frontera” en Abente, D. (coord.), Masi, F. y Gómez, C. en *Política Exterior Brasileña: Oportunidades y obstáculos para el Paraguay* (Asunción: CADEP).

Jiménez, S. 2016 29 de agosto ¿Ha servido el proceso de paz para reducir la violencia en Colombia? en CNN en Español. En <<https://cnnespanol.cnn.com/2016/08/29/ha-servido-el-proceso-de-paz-para-reducir-la-violencia-en-colombia/>>

Laino, L. 2016 “Consideraciones sobre el aumento de la deuda pública” en *Población y Desarrollo* (Asunción), Vol. 22, N° 43.

Lemgruber, S. 2007 “Paraguai: transição inconclusa e integração reticente” en Soares de Lima, Maria; Vasconcelos, Marcelo (org.). *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão), pp. 245-276.

Londoño, E. 2018 “Monitor eleitoral: As eleições no Paraguai e o regresso do Partido Colorado” en *Boletim OPISA* (Rio de Janeiro), N° 2, abr/jun. En <[http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim\\_OPISA\\_2018\\_n02-abr-jun.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPISA_2018_n02-abr-jun.pdf)>.

López, M. 2010 “La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez” en *Revista Enfoques* (Santiago), Vol. VIII, N° 13.

López, M. 2014 “Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez” en *Cuadernos del CENDES* (Caracas), Vol. 31, N° 85.

Masi, F. 2014 “Los desafíos de las relaciones exteriores del nuevo gobierno” en *Revista Digital de Políticas Públicas* (Asunción: Debate), N° 4.

Rodríguez, G. 2014 “Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha?” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), N° 254.

Turner, B. 2014 “Paraguay: La vuelta del Partido Colorado al poder” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 34.

# ¿Desigualdades injustas?

## Transformaciones y continuidades del contexto pos-progresista en América Latina

*Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler*

### **Introducción**

Las primeras décadas del Siglo XXI en América Latina han sido escenario de tensiones, tendencias contrapuestas y procesos de gran impacto. Como se sabe, constituye aún la región más desigual del planeta, tanto en relación a la propiedad de la tierra como a la desigualdad de ingresos monetarios (OXFAM, 2015). Sin embargo, a partir de la combinación de múltiples factores coyunturales –crecimiento económico, giro a la izquierda de muchos gobiernos nacionales, mejoras en el mercado de trabajo y fuertes avances en la inclusión en una amplia red de seguridad social–, América Latina también protagonizó una de las más profundas reducciones de la pobreza y la desigualdad en el nuevo milenio: entre 2002 y 2014 el Gini cayó de 0,54 a 0,49 en la región, mientras que la pobreza descendió de 44% a 28% (Kessler y Benza, 2020).

Con todo, según los datos de la ISSP (International Social Survey Programme) para 2009, 3 de cada 4 latinoamericanos percibía a su sociedad como desigual y jerarquizada, entendía que sus ingresos eran menos de lo que consideraba justo y que las diferencias de ingresos en su país eran demasiado grandes. Los datos de la encuesta

de Latinobarómetro van en la misma dirección: casi 9 de cada 10 latinoamericanos consideraba que la distribución del ingreso en su país era injusta o muy injusta en 2001, y recién en 2013 podemos observar una caída de estos valores por debajo de 7 de cada 10, aunque entre esta fecha y 2018 el porcentaje vuelve a ascender rápidamente.

¿Qué magnitud tuvieron los cambios en materia de desigualdad en América Latina desde la década de 1990? ¿Cómo impactan estos cambios en la percepción de la ciudadanía? ¿Resultaron insuficientes en relación con las expectativas de ciertos sectores, así como resultaron “excesivos” para otros? ¿La sostenida percepción de inequidad en la región implica una crisis de legitimidad de la estructura distributiva de sus países o expresa un malestar subjetivo más global? (CEPAL, 2009, 2010, 2012; Grimson y Roig, 2011).

Sabemos que los movimientos estructurales no se reflejan mecánicamente en las percepciones, pero al mismo tiempo la faceta “objetiva” es una dimensión ineludible para proponer explicaciones sobre las diversas constelaciones de percepción de desigualdad e injusticia distributiva. En efecto, tanto la percepción de las desigualdades sociales como su legitimación resultan de complejos procesos cognitivos y morales de mediación (CEPAL, 2010, 2012), y por ello no siempre ni necesariamente una más igualitaria distribución de los ingresos económicos será percibida como más justa. Entre otras razones, esto se debería a que la posición social objetiva de las personas y su representación subjetiva difícilmente presenten un arreglo “realista” (Castillo, Miranda y Madero Cabita, 2013; Jorrat, 2008; Grimson, 2015; Assusa y Mansilla, 2019). De este modo, muchos de quienes resultaron objetivamente beneficiados por las políticas del progresismo para la reducción de las desigualdades en América Latina, podrían terminar sintiéndose perjudicados por estos mismos procesos.

En este marco, abordamos un análisis de los cambios en la percepción de la justicia distributiva en América Latina desde una perspectiva diacrónica y haciendo hincapié en la tensión entre el grado y la profundidad de las transformaciones objetivas de la desigualdad y las múltiples y complejas mediaciones de su percepción. Para ello,

nos centraremos en los datos sobre justicia distributiva disponibles en la encuesta de Latinobarómetro<sup>1</sup> que abarcan tanto los años del “pos-neoliberalismo” como los del “pos-progresismo” en la región.

El esquema de análisis que proponemos es de tipo exploratorio, sobre un área en la que aún existe vacancia en la reflexión en ciencias sociales para América Latina. En esta dirección, a partir del procesamiento de datos estadísticos de diversas fuentes, propondremos un agrupamiento y clasificación de países y procesos en dos períodos, que permitan construir hipótesis interpretativas para ser utilizadas en trabajos posteriores sobre los diversos modos en los que se ha resuelto la tensión entre las dimensiones objetiva y subjetiva de las transformaciones de la desigualdad en la región.

Teniendo en cuenta el estado del arte sobre la cuestión, los hallazgos presentados en este texto se concentrarán en las siguientes dimensiones: 1) La adopción de una perspectiva histórica centrada en los cambios y continuidades de época permite evaluar las transformaciones (estructurales y perceptuales) y proponer hipótesis sobre los puntos de inflexión en la percepción de la desigualdad –más específicamente, justicia distributiva- en América Latina; 2) El carácter sintético y global de la percepción de justicia distributiva. En efecto, se indaga en la expresión de malestar subjetivo a la vez que la relevancia del protagonismo gubernamental en tanto enunciador de relatos y evaluaciones políticas.

De este modo, nuestro capítulo se propone contribuir a la reflexión sobre los desafíos actuales de los gobiernos y sociedades latinoamericanas para construir criterios de justicia distributiva compartidos. La configuración de un orden simbólico y un horizonte igualitario es condición necesaria para la continuidad o el restablecimiento de los procesos de disminución de la desigualdad social en un periodo de intentos restauradores de la derecha en la región.

<sup>1</sup> La Corporación Latinobarómetro con sede en Santiago de Chile realiza desde 1995 encuestas anuales en los países latinoamericanos (algunos excluidos, como Cuba) sobre diversas temáticas y provee datos que permite la comparación entre los países.

## **La desigualdad social en América Latina en el Nuevo Milenio. ¿Qué cambió?**

¿Qué cambió en la estructura social latinoamericana en las últimas décadas y, en particular, en el nuevo milenio? ¿Qué sucedió en términos de desigualdad? Sabemos que el coeficiente de Gini ha disminuido en la gran mayoría de los países de la región. Sin embargo, la cuestión central es qué implica en términos de desigualdad la caída de dicho coeficiente. Contra los juicios más optimistas, las críticas metodológicas apuntaron a las limitaciones de la captación de ingresos, en especial para evaluar el patrimonio de los sectores más altos. Tampoco la caída del Gini, según Pérez Sáinz (2013), autoriza a postular una mejora de la igualdad, porque se concentra en la distribución secundaria entre personas y hogares, una vez que se ha producido la división entre trabajo y capital, de modo que no informa qué sucede con la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros. En segundo lugar, la división en deciles contribuye a la invisibilidad de las elites dentro del decil superior, en la línea de la crítica de T. Piketty sobre la necesidad de focalizarse en los “súper ricos”, sobre México, Argentina, Colombia y Chile. Estas investigaciones muestran la persistencia y aún profundización de una concentración de riquezas inaudita en la elite de la región. Por su parte, a la noción de las “nuevas clases medias”, forma en que se caracterizara la mejora de ingresos en sectores populares, el debate brasileño cuestionó la idea de una movilidad de clases cuando no hubo modificación de la posición laboral, y más que nuevas clases medias, algunos autores sostienen que lo que se produjo fue un mejoramiento de la situación de los sectores populares (Salata y Chetry, 2015).

¿Cuáles son los principales factores productores de desigualdad en América Latina? La etiqueta de “la región más desigual del planeta” responde a la concentración de los análisis en la desigualdad de ingresos, que ha sido también la que ha mostrado un desempeño alentador en el Siglo XXI (sobre todo hasta 2014). Para los autores críticos del foco puesto en la distribución secundaria del ingreso, el

mecanismo que subyace este proceso es una dinámica de precarización del mundo asalariado en el mercado de trabajo, que combina estrategias empresariales como la desregulación laboral, la externalización, la tercerización y la subcontratación, es decir, las deslaboralización de las relaciones de producción, junto a la crisis sindical y al elevado desempleo como disciplinantes de los trabajadores (Pérez Sáinz, 2019).

Con menos peso relativo en la configuración social de la región, la desigualdad de riqueza está basada particularmente en los activos no-financieros, es decir, vivienda y tierra (OXFAM, 2015). Esto nos lleva al tercer factor fundamental de desigualdad en América Latina: la desigualdad en la propiedad de la tierra, que constituye una causa estructural-histórica desde la época de la Colonia, aunque, al mismo tiempo, pone en evidencia un déficit nodal por la falta de información pública al respecto (OXFAM, 2015). La ofensiva por el control de la tierra por parte de las grandes empresas y la promoción estatal de los mercados de tierra en el período neoliberal, junto a la articulación de muchos gobiernos de la región (incluso los progresistas) con modelos neoextractivistas, han generado como dinámica un proceso de exclusión de los pequeños propietarios (Pérez Sáinz, 2019).

Existe también acuerdo en que las políticas fiscales de la región persisten con un esquema regresivo (Benza y Kessler, 2020), han sostenido un sesgo de gravámenes al consumo y al salario por sobre las ganancias, dejando en un lugar secundario la extracción de recursos fiscales de las propiedades y las rentas no salariales (OXFAM, 2015). Mientras que, en los países de la OCDE, el Gini disminuye un 35% post-impuestos, en América Latina el índice apenas lo hace un 6%.

Por último, no deberían olvidarse dinámicas de corte política –como la endeble individuación de los sectores subalternos y la acotada desmercantilización de los bienes públicos en la región– y cultural –como el procesamiento de las diferencias en clave de inferiorización, la autosegregación y el acotado reconocimiento social de identidades disidentes (Pérez Sáinz, 2019).

Ahora bien, sostenemos que falta un balance más complejo de la nueva situación. En rigor, entre 2003 y 2014, la tendencia en la región fue: disminución del coeficiente de Gini, estabilidad –y muy leve mejora después– de la distribución entre capital y trabajo, disminución de la pobreza absoluta al mismo tiempo que las elites incrementaron su riqueza en un contexto en que el producto bruto per cápita creció de forma importante. En otras palabras: mejoró la situación de los pobres mientras los ricos se enriquecieron más, en un periodo en que el “pastel” se hizo más grande para el conjunto de la sociedad, pero sin grandes cambios en la puja entre capital y trabajo. ¿Es posible entonces elaborar un juicio sintético en términos de desigualdad? No es fácil dar una respuesta. Lo primero que observamos es que la caída del coeficiente de Gini es solo parte de este cuadro, y según los estudios del tema, se debe sobre todo a una disminución de la brecha de ingresos entre los más y los menos calificados respecto a la década de 1990, en particular por una reducción de los retornos educativos (Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez, 2013). Esta situación “objetiva” compleja que resulta cuando se toma más de un indicador, conforma sin duda una base estructural para reflexionar sobre la divergencia de percepciones al evaluar la situación personal o la del país.

Por lo demás, si extendemos nuestra mirada a otras dimensiones, como salud, educación o vivienda, vemos que en todos los temas ha habido cambios positivos. Hubo una mejora gradual de la inclusión social y de coberturas básicas. Como mostramos en un trabajo reciente (Benza y Kessler, 2020) comparado al período previo hay menos población sin ingresos, puesto que se accede a éste por medio del trabajo, de transferencias condicionadas y/o por jubilaciones o pensiones no contributivas para la vejez. Hubo asimismo un incremento de la cobertura educativa en todos los niveles, así como en el acceso a la cobertura de salud y a condiciones de vivienda mejores. La agenda política de la etapa post-neoliberal puso el foco en remediar las formas de exclusión más extremas producidas en las últimas décadas del siglo XX (Filgueira, 2013). En efecto, las políticas de



vivienda, salud, educación, ingresos y trabajo tendieron a crear una red de protección básica y un piso mínimo de bienestar para los sectores más desfavorecidos.

El papel del Estado en esta transformación fue central, no tanto por el carácter novedoso de las políticas implementadas –pues hubo pocas innovaciones en esta materia– sino por su profundización y extensión a diversas esferas, así como por retomar políticas de protección del trabajo. Sin duda, el rasgo más innovador fue una ampliación notable de las transferencias estatales de ingresos hacia los sectores más pobres –a través de programas de transferencias condicionadas y pensiones a la vejez–, lo que permitió que pudieran contar con recursos monetarios aun quienes no estaban o nunca habían podido insertarse en el mercado laboral, en particular el formal.

Ahora bien, en este marco, ¿Qué ha sucedido con la disminución de la desigualdad, la gran promesa de la década post-neoliberal? Al compararlo con el ciclo neoliberal previo, hay una tendencia a la disminución de las desigualdades. Sin embargo, es más ajustado sostener que el período se caracterizó por una disminución de la exclusión más que por un real avance en términos de igualdad. ¿Por qué decimos esto? Por dos razones. Primero, porque en general los gobiernos no modificaron las bases estructurales de la desigualdad persistente. No hubo casi una transformación en las estructuras productivas, innovaciones tributarias progresivas o políticas de reforma agraria; en síntesis, un cambio sustantivo en la relación entre capital y trabajo. En cuanto a los resultados, las elites mejoraron su situación económica durante la primera década del siglo: hay menos pobres pero los ricos son más ricos. Asimismo, muchos indicadores de salud, educación o vivienda mejoraron en términos absolutos pero las brechas entre pobres y ricos en general no disminuyeron. La causa es que los países y los grupos más aventajados avanzaron más que los países más pobres y los grupos más desaventajados. Por ende, casi todos mejoraron en el período, pero los países y grupos más ricos más que los desaventajados: por ello puede cuestionarse la idea de un avance real en términos de mayor igualdad.

Hay también una incertidumbre sobre las consecuencias de algunas de las transformaciones acaecidas. Por un lado, porque muchas de ellas no acarrearón las consecuencias esperadas: el aumento de la cobertura educativa no implicó un cambio en la estructura productiva ni un gran incremento de la productividad o de los valores democráticos. En oposición a lo sostenido por las teorías que vinculaban privación económica y delito, durante la reactivación aumentó el delito en América Latina en parte por la mayor circulación de bienes y dinero. Cambios positivos en ciertas dimensiones pueden producir consecuencias negativas en otras: la reactivación económica y la mayor demanda de bienes agrícolas incidió en el aumento de los precios de la tierra rural y urbana, intensificando las dificultades de acceso a la vivienda de los pobres. El endeudamiento creciente de los sectores populares fue una de las consecuencias del boom del consumo del nuevo siglo. Por ello es preciso revisar el modo en que pensamos sobre los distintos cambios sociales y sus implicancias. Y sin duda, estas situaciones contradictorias, impactan en juicios y percepciones que tienen un carácter sintético.

En resumen, hay rasgos comunes a los distintos países en relación con la disminución de la desigualdad. El panorama adquiere complejidad, matices con un telón de fondo de desigualdades intensas y persistentes. De este modo, hay una base que podríamos llamar objetiva para que haya una multiplicidad de formas posibles de percibir, evaluar y valorar los resultados en términos de disminución de la desigualdad en cada país, región, posición de clase, etnia, edad o género.

## **¿Cómo percibimos la desigualdad? Debates sociológicos**

La coyuntura latinoamericana del nuevo milenio plantea nuevos desafíos e interrogantes sobre el modo en el que los ciudadanos piensan, viven y sienten la desigualdad social, mientras que los avances realizados desde las ciencias sociales en esta dirección apenas resultan exploratorios. Como planteamos en la introducción, desde los

últimos años de la década de 1990 hubo una importante disminución de la pobreza en la región y una relevante disminución de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, los niveles de percepción de inequidad distributiva y malestar económico subjetivo se han sostenido por encima de los parámetros mundiales. Como sostiene Pérez Sáinz (2019), la repolitización de la cuestión social ha puesto a la temática de la desigualdad en el centro del debate público y, como corolario, ha abierto una profunda disputa política por la definición legítima de los modos de percibirla, medirla y juzgarla como una clave para procesar políticamente los conflictos en la región.

Si la traducción de los indicadores estadísticos en experiencias sustanciales constituye una de los desafíos fundamentales de los estudios socioantropológicos sobre desigualdad en América Latina (Kessler, 2019; Saraví, 2019), una tendencia similar puede encontrarse en relación con los retos políticos de la región: ¿Cuánta visibilidad social detenta la reducción de algunas décimas en el Gini? ¿Cuál es el impacto de esta disminución de brechas en la vida cotidiana de la población latinoamericana? ¿Qué distancia existe entre las lógicas relacionales del pensamiento sociológico y las percepciones sustanciales de la población? La configuración actual de la desigualdad en América Latina ¿Resulta legítima para la población? ¿En qué grado? ¿La desigualdad es apenas tolerada? Si es así, ¿En qué puntos de inflexión se rompe la tolerancia y se pone en cuestión la desigualdad? (Orellana, Maldonado y Castillo, 2015). Los estudios realizados en los últimos años han señalado que, en términos globales, la percepción de injusticia distributiva disminuyó de manera marcada en la región entre 1997 y 2007, acompañando el crecimiento económico, las mejoras distributivas y la disminución de la pobreza (CEPAL, 2012). Sin embargo, la dinámica en la región tendió a ser heterogénea, por lo que es necesario explorar las diferencias nacionales y los factores endógenos de cada país. Las tendencias no se transforman simplemente como resultado de la redistribución material, sino que se explicarían por constelaciones de factores (CEPAL, 2009).

Existe evidencia de que la población percibe amplias desigualdades en América Latina y que muchas formas de desigualdad pueden resultar, no solo toleradas, sino también consideradas funcionales o incluso justas en los términos de la moralidad meritocrática (Castillo *et al.*, 2019). Sin embargo, algunos estudios señalan que miradas estigmatizadoras sobre la pobreza, tolerantes a brechas de desigualdad y renuentes a la intervención estatal y las políticas redistributivas, pueden al mismo tiempo cuestionar formas singulares de pobreza extrema y desigualdad abismal (Kessler, 2007). Existe acuerdo en que el plexo convergente para definir situacionalmente el “exceso” ilegítimo de desigualdad está en la dimensión de la cohesión social como principio fundamental de justicia distributiva: la población parece percibir que las formas extremas de desigualdad ponen en peligro los basamentos sistémicos de integración social y comunitaria y, por lo tanto, la existencia misma de la sociedad (Grimson, 2015). Este punto coincide con los resultados de investigaciones homólogas en Europa (Sachweh, 2012) y en Estados Unidos, donde también hay una creciente crítica a las elites cuyo enriquecimiento no beneficia a la sociedad (McCall, 2013). Por su parte, Louis Chauvel (2006) realiza un estudio comparativo entre distintos países del mundo observando la correlación entre la desigualdad distributiva objetiva, su percepción y su aceptación como justa o injusta. Encuentra que en pocos países hay una concordancia o cercanía entre desigualdad objetiva y su percepción. Su estudio postula que en general, a mayor legitimidad de la distribución de ingresos del país (como necesaria para el crecimiento o como resultado del esfuerzo personal), la percepción suele ser menor a la desigualdad existente. Por su parte, en los países donde la distribución es considerada injusta, se visualiza como más desigual de lo que los indicadores representan.

También existe confluencia en los hallazgos de investigación en torno a la distorsión cognitiva que configura el estatus social subjetivo o autopercepción de clase y las representaciones de la estructura social en la región (Castillo, Miranda y Madero Cabita, 2013; Kessler, 2019), aunque muchos de estos estudios encuentran “arreglos

realistas” o correlaciones estadísticas relevantes –pero parciales- entre las posiciones objetivas y la autoafiliación de clase (Jorrat, 2008, 2013; Germani, 2010; Assusa y Mansilla, 2019). Las consecuencias políticas de esta distorsión, es decir, el arrastre del sesgo perceptual hacia las evaluaciones y apoyos subjetivos a las políticas redistributivas de acuerdo a la representación de la estructura social y de la propia posición en ella (Cruces y Tetaz, 2009; Castillo, Miranda y Madero Cabita, 2013), abren en este punto un interrogante de peso y proponen una nueva relación a explorar: el modo en el que las *identidades sociales* (particularmente las identidades políticas y de clase) funcionan como *variables puente* en la percepción de inequidades sociales (CEPAL, 2010).

Muchos de los estudios explican esta distorsión cognitiva a partir de la hipótesis de la *disponibilidad heurística* (Castillo, Miranda y Madero Cabita, 2013): en sociedades con dinámicas de sociabilidad homogénea las personas tienden a ubicarse en el centro de la escala social, dado que construyen una suerte de promedio sociológico lego a partir de su círculo social de semejantes. También existe cierto acuerdo en relación a que los procesos de legitimación de las desigualdades pueden encontrar un fuerte basamento en el *abismo de empatía* que se genera por la dinámica de fragmentación y clausura social (Sachweh, 2012). Los elementos de este eje, por ello, deben leerse como un proceso de reproducción y retroalimentación: fragmentación, sociabilidad homogénea, disponibilidad heurística y abismo de empatía (Saraví, 2015).

¿Qué explicaciones se han encontrado hasta aquí en torno a la percepción de injusticia distributiva en América Latina? Existen correlaciones estadísticas significativas entre el Gini, la posesión de sistemas más robustos de seguridad social y la percepción de justicia distributiva. Sin embargo, estas correlaciones presentan serias complejidades analíticas: a menudo las sociedades más igualitarias poseen ciudadanías más conscientes y exigentes y, por lo tanto, mayor sensibilidad hacia la desigualdad (CEPAL, 2012). Esto explicaría, por ejemplo, por qué Argentina y Uruguay, entre los menos desiguales de

la región, presentan altos niveles de percepción de inequidad (Grimson y Roig, 2011). En otros estudios se denomina a este indicador diferencial como *memorias de la desigualdad* (CEPAL, 2010), introduciendo una referencia fundamental que, en general, no ocupa el centro del análisis: su historicidad o evolución.

Existe otro factor de peso en las reflexiones de estos estudios: el político. La asociación entre percepción de injusticia distributiva y desconfianza en las instituciones políticas constituye un fuerte síntoma de *malestar ciudadano subjetivo* en la región (CEPAL, 2012), que se amalgama con otros procesos simbólicos como la hostilidad a la tributación (CEPAL, 2010; Grimson y Roig, 2011) y el avance de la moralidad meritocrática (CEPAL, 2009; Castillo *et al.*, 2019).

Por esto, los estudios advierten que la percepción de injusticia distributiva podría estar menos basada en mensuras “objetivas” de la distribución del ingreso y la riqueza, y más en la evaluación del gasto público y la equidad fiscal (Grimson y Roig, 2011). Este desplazamiento evaluativo señala un problema metodológico global en este tipo de investigaciones y este tipo de instrumentos de recolección de datos: ¿Cuál es la significación social de la “injusticia” entre los encuestados? Según las investigaciones de CEPAL y Latinobarómetro, es factible pensar en una *aceptación pragmática de la desigualdad*: la percepción de injusticia distributiva se ha transformado, en alguna medida, en un parámetro de la vida social en América Latina (teniendo en cuenta la baja variabilidad de las percepciones distributivas agregadas en las distintas mediciones), que habría terminado normalizándose y naturalizándose (CEPAL, 2010). En palabras más simples: existe evidencia de que la desigualdad objetiva influye y condiciona la percepción de la justicia distributiva, pero el modo en el que esta relación funciona es singular para cada contexto nacional y, la mayoría de las veces, difícil de ser interpretada.

En efecto, uno de los informes de CEPAL, con datos correspondientes a 2007, indica que la percepción de la distribución del ingreso en términos de injusta o muy injusta está asociada positivamente a la opinión de que no existen garantías básicas en el país del

encuestado, a las actitudes negativas hacia el sector privado y a la autopercepción en los peldaños más bajos de la escala social (pobreza subjetiva). Al mismo tiempo, se asocia negativamente al ideario individualista/meritocrático, a las altas expectativas de movilidad social ascendente y a la percepción subjetiva de que sus ingresos monetarios “alcanzan” (CEPAL, 2009).

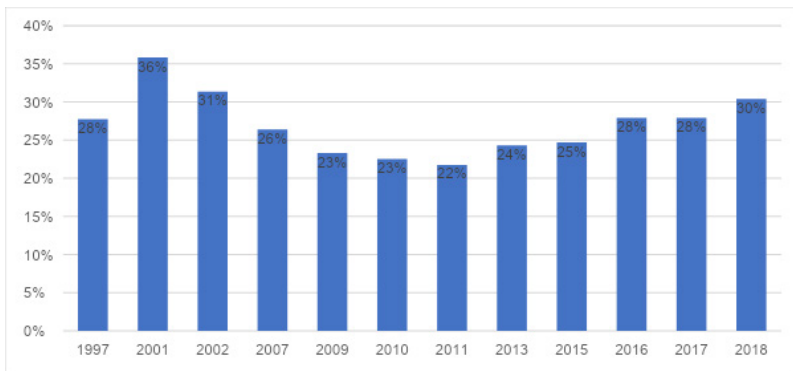
Es importante remarcar que los contados estudios que han abordado la percepción de justicia distributiva en América Latina se concentran en los años cumbre del posneoliberalismo (hasta 2012), por lo que no han planteado demasiados debates sobre el agotamiento de estos procesos gubernamentales y el cambio de tendencias en la región. En este punto y en la recuperación de la clave política de lectura de la cuestión se concentran los aportes de nuestro texto.

### **La evolución de la percepción de injusticia de la desigualdad**

A la pregunta “¿Es justa la distribución del ingreso en tu país?” en 2018 más del 30% de los encuestados en América Latina responde que la considera “muy injusta”<sup>2</sup>. Los datos de Latinobarómetro en perspectiva histórica muestran una percepción que acompaña las transformaciones de la configuración de la desigualdad –particularmente la de ingreso- en América Latina. El promedio regional de la modalidad “muy injusta” de esta variable llega a un valor máximo en 2001, con casi un 36% de los casos, para caer (acorde al descenso de la pobreza y la desigualdad en el continente) a menos del 22% en 2011.

<sup>2</sup> La escala de la respuesta incluye “muy justa”, “justa”, “injusta” y “muy injusta”. Luego de realizar pruebas agrupando categorías elegimos trabajar sobre esta última modalidad. En primer lugar, porque no modificaba la jerarquía y ordenamiento que se producía agrupando las categorías “injusta” y “muy injusta”, sino que marcaba diferencias porcentuales más claras. En segundo lugar, porque implica una opción más taxativa y su elección probablemente implique un posicionamiento más consolidado, siguiendo las indicaciones de CEPAL y entendiendo que el análisis de esta modalidad permite observar de manera más puntual una dinámica de *polarización* (CEPAL, 2009).

Gráfico 1. Percepción de la distribución del ingreso del país como “Muy injusta”. América Latina. 17 países. 1997-2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

En términos globales esta modalidad (distribución del ingreso muy injusta) se asocia a una evaluación muy mala de la situación económica general del país del encuestado (44% contra un perfil medio de 26%) y a una evaluación equivalente de su propio presupuesto familiar (21% contra 15%), junto a una autopercepción de clase en los escalones más bajos de la escala social (27% contra 20%). Al mismo tiempo, aparece asociado a las posiciones de izquierda en la escala ideológica (33% contra 22%) y a la desaprobación del gobierno de turno en el país del encuestado (87% contra 73%)<sup>3</sup>. En primera instancia, esto indicaría que la modalidad condensa sentidos en torno a 1) la percepción de la propia posición social en condición de dominación o subalternidad y, al mismo tiempo, 2) un modo de expresar crítica o descontento con el orden o la coyuntura no solo económica, sino también política.

<sup>3</sup> Estos datos surgen de una minería de datos realizada para caracterizar cada modalidad de la variable percepción de la justicia distributiva de Latinobarómetro para el año 2018, poniendo especial énfasis en la modalidad “Muy injusta”.



El mapa que traza el análisis sincrónico agrupa a países con alta percepción de injusticia como Brasil, Chile y Argentina (entre 54 y 39%), en oposición a países con baja percepción de injusticia como Bolivia, Ecuador, Uruguay y Costa Rica (entre 13 y 24%). Sin embargo, la estructura distributiva de países como Chile y Argentina se parecen menos que los pares Argentina-Uruguay o Chile-Costa Rica (tomando indicadores de distribución individual del ingreso como Gini o Atkinson).

*Tabla 1. Percepción de la distribución del ingreso del país como “Muy injusta”. América Latina. 17 países. 2018.*

<b>País</b>	<b>Percepción de la distribución del ingreso como “muy injusta”</b>
Argentina	39%
Bolivia	13%
Brasil	45%
Chile	41%
Colombia	35%
Costa Rica	24%
Ecuador	14%
El Salvador	33%
Guatemala	28%
Honduras	28%
México	33%
Nicaragua	29%
Panamá	29%
Paraguay	27%
Perú	28%
Uruguay	18%
Venezuela	53%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

Para comprender los datos que ofrece Latinobarómetro respecto a la percepción de justicia distributiva apelaremos a una perspectiva diacrónica que dé cuenta de las distintas trayectorias nacionales en

relación a la configuración de la desigualdad. Como sostiene Kessler (2019), actualmente existen controversias sobre las periodizaciones de la “desigualdad persistente” en América Latina (desde cuándo podemos hablar de su persistencia), y más aún sobre la homogeneidad del pasado en la región: “[...] se trata de repensar la temporalidad y la historicidad de la desigualdad y sus implicaciones para el presente: cuáles son las inercias del pasado que perduran, pero también qué significa una inercia en cada dimensión; las asincronías entre las dimensiones, puesto que no todas tienen las mismas temporalidades y puntos de inflexión; cómo se expresan las “dependencias del pasado” (Kessler, 2019: 89).

Para centrar el análisis en la tensión entre las tendencias históricas de la desigualdad objetiva y las tendencias históricas de la percepción subjetiva de justicia distributiva, construiremos agrupamientos de países en torno a dos ejes: en primer lugar, tomamos la evolución de los indicadores de distribución dividiendo aquellos países que mejoraron sus indicadores por encima del promedio regional y aquellos que empeoraron o, aun mejorando, lo hicieron por debajo del promedio<sup>4</sup>. En segundo lugar, clasificamos los países según cómo disminuyó su percepción de la distribución del ingreso en términos de “Muy injusta”, dividiendo los países que mejoraron por encima de la media y los que empeoraron o mejoraron apenas por debajo de la media.

Así, se genera una clasificación con cuatro modalidades/cuadrantes posibles. La primera, aquellos en los que la mejora objetiva de sus indicadores distributivos coincidió con una mejora en su percepción de justicia distributiva. La segunda, aquellos en los que sin haber una

<sup>4</sup> Los indicadores distributivos reflejan en una escala de 0 (distribución igualitaria perfecta) a 1 (máxima desigualdad posible) el grado de igualdad/desigualdad de la distribución individual de los ingresos monetarios de un país. Con todas las críticas reseñadas anteriormente a este tipo de medidas, constituyen los indicadores con mayor disponibilidad para la mayoría de los países y por ello han sido usados aquí. Tomamos para este estudio dos indicadores similares, aunque complementarios: Gini (el más difundido de este tipo de indicadores) y Atkinson (que es más sensible a la captación de los ingresos de los deciles más bajos). Para ambos recuperamos los datos publicados por CEPAL.

mejora en la desigualdad de ingresos objetiva igualmente mejora la percepción subjetiva de justicia distributiva. La tercera, aquellos en los que el empeoramiento objetivo de los indicadores de distribución fue acompañado de un empeoramiento en la percepción subjetiva de justicia distributiva. Y finalmente, los países que habiendo vivido una mejora objetiva de los indicadores sufren un empeoramiento de la percepción subjetiva de justicia distributiva.

*Tabla 2. Cuadrantes de países según arreglo entre mejora objetiva y mejora subjetiva de la desigualdad de ingresos*

		Mejora objetiva de indicadores distributivos	
		+ (por encima del promedio)	- (por debajo del promedio)
Mejora subjetiva de justicia distributiva	+ (por encima del promedio)	1	2
	- (por debajo del promedio)	4	3

Realizamos esta clasificación por cuadrantes en dos períodos. El primero, que comprende lo que entendemos en términos regionales como el período más intenso de la “marea rosa” (*Pink Tide*) o gobiernos y políticas posneoliberales, entre 2002 y 2015. El segundo, que comprende lo que podemos definir como gobiernos posprogresistas o de restauración conservadora en algunos países, entre 2015 y 2018<sup>5</sup>. Para el primer período (2002 a 2015) tenemos estos resultados.

<sup>5</sup> Sabemos que esta periodización implica una mirada que no encuentra correlatos en la evolución de cada uno de los países. La “ola” de gobiernos progresistas en la región da cuenta de tendencias políticas en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay, además de otros países como Nicaragua o Venezuela que debimos dejar fuera del análisis por disponibilidad de datos estadísticos. En muchos de estos países el signo político viró en la segunda etapa de la periodización, y en muchos otros los

*Tabla 3. Evolución de indicadores distributivos y de la percepción de injusticia distributiva. América Latina. 2002-20156*

	<b>Gini</b>	<b>Atkinson</b>	<b>Injusticia distributiva</b>	
Argentina*	-0,076	-0,127	-0,35	Cuadrante 1
Bolivia	-0,14	-0,233	-0,25	Cuadrante 1
Brasil	-0,056	-0,062	0,11	Cuadrante 3
Chile*	-0,054	-0,086	0,08	Cuadrante 3
Colombia	-0,027	-0,039	-0,17	Cuadrante 2
Costa Rica	0,001	0,013	-0,02	Cuadrante 3
Ecuador*	-0,089	-0,115	-0,2	Cuadrante 1
El Salvador	-0,074	-0,13	-0,12	Cuadrante 1
Honduras*	-0,051	-0,084	0	Cuadrante 3
México*	-0,004	-0,001	0,05	Cuadrante 3
Panamá	-0,063	-0,092	-0,3	Cuadrante 2
Paraguay	-0,062	-0,091	-0,22	Cuadrante 2
Perú	-0,098	-0,136	-0,16	Cuadrante 1
Uruguay	-0,082	-0,129	-0,21	Cuadrante 1
América Latina	-0,063	-0,094	-0,126	

*Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y Latinobarómetro*

Así, la distribución de países en cuadrantes se da del siguiente modo:

gobiernos progresistas entraron en cierto estancamiento o agotamiento de su ciclo. Por otra parte, más allá de la identificación ideológica de los gobiernos nacionales, la periodización atiende a tendencias estructurales –fundamentalmente distributivas– que pueden observarse en el continente (Filmus, 2019) incluso en aquellos países que no presentaron de manera manifiesta un “giro a la izquierda”, como sucedió al menos en Perú, Paraguay y Colombia.

<sup>6</sup> No pudimos considerar algunos países como República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, para los cuales contábamos con datos parciales por año, dificultando el análisis diacrónico que proponemos.

*Tabla 4. Arreglo entre transformaciones objetivas y subjetivas de la desigualdad de ingresos en América Latina. 2002-2015*

		Mejora objetiva de indicadores distributivos	
		+ (por encima del promedio)	- (por debajo del promedio)
Mejora subjetiva de justicia distributiva	+ (por encima del promedio)	Argentina Bolivia Ecuador El Salvador Perú Uruguay	Colombia Panamá Paraguay
	- (por debajo del promedio)	-	Brasil Chile Costa Rica Honduras México

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y Latinobarómetro

Veamos ahora el análisis por cada grupo. En los cuadrantes 1 y 3 encontramos cierto proceso de *arreglo objetivo* o convergencia entre las tendencias (CEPAL, 2010): aunque en términos relativos, aquellos países con mejoras distributivas acompañadas de procesos políticos progresistas (por lo menos en Argentina, Bolivia, Uruguay y Ecuador) lograron instalar el achicamiento de las brechas económicas a nivel perceptual en la población. En otros casos, como los de Perú, el paulatino y más tardío mejoramiento de los indicadores en este período instalan también una mejora en la percepción de la justicia distributiva más apuntalada en un movimiento macroeconómico que en un simbolismo político robusto.

En contraposición, países que formaron parte de la “marea rosa”, como Brasil y por momentos Chile y (por corto tiempo) Honduras (interrumpidos el último por un golpe de Estado y el anterior por derrotas electorales), encuentran en la insuficiencia o timidez de sus transformaciones tendenciales un límite en el viraje perceptual de la población. Debemos decir también que, junto con México, Honduras y, sorprendentemente, Costa Rica, éstos son los países que

comenzaron el Siglo XXI con los pisos más altos de desigualdad en la región.

Brasil y Chile constituyen ambos los casos de mayor aumento de la percepción de injusticia distributiva en este período (8 y 11 puntos porcentuales, respectivamente). Y en ambos casos este viraje podría relacionarse no solo con las tendencias estructurales ya mencionadas, sino también en virtud de particulares eventos disruptivos: las manifestaciones del movimiento estudiantil en Chile y el ciclo de protestas que surge en Brasil en torno a la Copa del Mundo de Fútbol Masculino. En ambos casos se trataron de manifestaciones públicas que tematizan explícitamente la desigualdad, aún en referencia a dimensiones particulares (sistema educativo o asignaciones presupuestarias. Ver Tavares de Almeida 2017).

En el caso de Colombia, Panamá y Paraguay encontramos casos de “desarreglo” objetivo, es decir, con procesos de mejora perceptual sin un correlato en las tendencias estructurales de sus países. Salvo Paraguay, que vivió un corto giro a la izquierda interrumpido por un golpe de Estado, los otros dos países constituyen parte de la “contra-tendencia” en la región: ni Colombia ni Panamá tuvieron gobiernos nacionales de corte estrictamente progresista.

Proponer eventuales interpretaciones sobre la distribución de los países en los diferentes cuadrantes implica, por lo tanto, hacer jugar distintas dimensiones o ejes además de lo que señalan los indicadores: el protagonismo gubernamental en los procesos de transformación (más marcado por ejemplo en los casos de Bolivia o Ecuador que en el caso peruano), la eficacia simbólica con la que estos gobiernos lograron instalar relatos políticos referidos a la disminución de las brechas para condensar y legitimar las tendencias estructurales (más exitoso en los casos argentino o uruguayo que en Brasil o Chile), pero también tradiciones históricas de largo aliento de cada uno de los casos nacionales en relación al procesamiento simbólico de las desigualdades, a configuraciones más o menos jerárquicas, a modos de expresar la conflictividad política, es decir, a sus respectivas economías morales o memorias de la desigualdad (CEPAL, 2010; Sachweh, 2012).

Para el segundo período (2015 a 2018) tenemos los siguientes resultados.

*Tabla 5. Evolución de indicadores distributivos y de la percepción de injusticia distributiva. América Latina. 2015-2018*

	<b>Gini</b>	<b>Atkinson</b>	<b>Injusticia Distributiva</b>	
Argentina*	-0,003	0,012	0,21	Cuadrante 3
Bolivia	-0,033	-0,048	0,04	Cuadrante 1
Brasil	0,026	0,044	0	Cuadrante 3
Chile*	-0,036	0,002	-0,04	Cuadrante 1
Colombia	-0,02	-0,031	0	Cuadrante 1
Costa Rica	-0,005	-0,01	-0,05	Cuadrante 2
Ecuador*	0,005	0,014	0,02	Cuadrante 2
El Salvador	-0,029	-0,033	0,14	Cuadrante 4
Honduras*	0	0,022	0,01	Cuadrante 2
México*	0,002	-0,029	-0,01	Cuadrante 1
Panamá	-0,011	-0,02	0,11	Cuadrante 4
Paraguay	-0,048	-0,056	-0,04	Cuadrante 1
Perú	-0,007	-0,018	0,08	Cuadrante 4
Uruguay	-0,001	-0,007	0,09	Cuadrante 3
América Latina	-0,011	-0,011	0,040	

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y Latinobarómetro

Así, la distribución de países en cuadrantes se da del siguiente modo:

*Tabla 6. Arreglo entre transformaciones objetivas y subjetivas de la desigualdad de ingresos en América Latina. 2015-2018*

		Mejora objetiva de indicadores distributivos	
		+ (por encima del promedio)	- (por debajo del promedio)
Mejora subjetiva de justicia distributiva	+ (por encima del promedio)	Bolivia Chile Colombia México Paraguay	Honduras Costa Rica Ecuador
	- (por debajo del promedio)	El Salvador Panamá Perú	Argentina Brasil Uruguay

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y Latinobarómetro

En el segundo período pueden señalarse dos casos de continuidad en relación a su ubicación en cuadrantes. El primero es el boliviano, cuyo proceso político logró tener continuidad hasta el presente año en el que un golpe de Estado derrocó al presidente reelecto Evo Morales. Hasta 2019, Bolivia constituyó uno de los únicos países de la región que continuó con un crecimiento económico y una mejora constante de los indicadores sociales y distributivos, a contramano de una tendencia regional hacia el estancamiento desde 2014-2015. El otro caso es el brasilero, a cuyas transformaciones estructurales “insuficientes” caracterizadas en el período previo se le sumó el golpe institucional que depuso a la presidenta electa Dilma Rousseff, generando las condiciones para la emergencia de una de las expresiones políticas de extrema derecha más restauradoras de la región: la victoria en las elecciones presidenciales de Jair Bolsonaro en 2018. De cualquier manera, y considerando que el análisis finaliza con datos correspondientes a 2018, constituyen ambos casos de *arreglo*



*objetivo*, sea por la continuidad de los avances cristalizados en cierta época gubernamental (Bolivia) o por el detenimiento pleno de lo que habían significado, en algún sentido, avances relativamente “tímidos” para la tendencia regional (Brasil).

En el mismo sentido pueden leerse las migraciones de cuadrante de Uruguay y Argentina, cuyos procesos políticos comenzaban a debilitarse o emprenden un giro ideológico, al mismo tiempo que sus indicadores detienen la marcha de mejora. En Argentina (más que en Uruguay) se produjo un detenimiento o estancamiento de las mejoras que se traduciría en cierto malestar subjetivo o perceptual de la población en relación a la justicia distributiva. Esto parece ser un punto no tematizado en los estudios citados: el detenimiento de la marcha de mejoras, aun cuando no implique retroceso en términos estrictos, parece traducirse en cierto malestar subjetivo en las percepciones de la población. Ello es solo observable desde la perspectiva diacrónica que adoptamos en este capítulo.

Mejoran sus performances Chile, Colombia, México y Paraguay, un grupo de países que en ambos períodos se adaptan menos a la caracterización política de la región en términos de “marea rosa”, sea por intermitencias electorales (Chile), por intermitencias institucionales (Paraguay), por una plena ausencia de gobiernos progresistas (Colombia y México hasta 2018), o por más largas tradiciones de programas de gobierno liberal (lo que antes nombramos como factores endógenos). En el nuevo contexto post-2015 estos países pudieron continuar con tasas de crecimiento económico entre las más importantes de la región (aunque sin la intensidad de las tendencias regionales en el período previo) y, en el mismo sentido, con un mejoramiento de sus indicadores distributivos.

En relación a los países ubicados en el cuadrante 4, en algún sentido se trata de migraciones que responden a una insuficiencia de las mejoras objetivas: aunque relevantes en términos relativos a las tendencias regionales, parten de puntos de partida de alta desigualdad, por lo que, a falta de procesos políticos robustos en términos ideológicos, no alcanzan para disipar expresiones de malestar distributivo

en la población. No debe olvidarse, además, el señalamiento de CEPAL sobre la insuficiencia de la redistribución estrictamente material y la necesidad de procesos globales que incluyan redistribución de bienes simbólicos y reconocimiento de derechos en agenda (CEPAL, 2010).

Finalmente, los casos nacionales que encontramos en el cuadrante 2 en el segundo período parecen sostener una baja percepción de injusticia, en primer lugar, como consecuencia de una robusta confianza en las instituciones políticas (Costa Rica y Ecuador), y en segundo lugar como efecto de una fuerte naturalización de las desigualdades (Honduras). Los casos de este cuadrante nos plantean interrogantes aún por elucidar.

## Conclusiones

Recordemos los interrogantes que planteamos al inicio ¿Existe una legitimación o tolerancia de la desigualdad económica en América Latina? A juzgar por la baja variabilidad que presenta la percepción de injusticia distributiva (agregada) en todo el período analizado, la afirmación parece tener poco sustento, mientras que parece más plausible la hipótesis de la aceptación pragmática de la desigualdad. Esto se trasluce en que, a pesar de percibirse la desigualdad como problema, no siempre es caracterizada como el más importante o prioritario. En cambio, al enfocar el análisis en la modalidad de distribución “Muy injusta” –que, como dijimos, permite captar las representaciones más polarizadas–, su evolución acompaña algunas de las transformaciones de la región, tanto durante el período posneoliberal como durante el giro a la derecha de la región.

Sigue siendo un interrogante si existe un punto de inflexión en las percepciones, sea de tolerancia o intolerancia a la desigualdad, en América Latina, o si se trata de cambios graduales en las representaciones de la población. Por ello insistimos en que hacer foco en la inflexión implica una apuesta por profundizar la perspectiva histórica del análisis. Nuestro capítulo sugiere que las asociaciones

estadísticas débiles, parciales o relativas, indicarían que antes que implicar una reacción en espejo a la evolución del índice de Gini u otros indicadores de la distribución individual del ingreso, el aumento de la injusticia distributiva expresa más bien un malestar subjetivo respecto de situaciones políticas y económicas en general. En efecto, si bien existen correlaciones entre indicadores objetivos de desigualdad en un sentido histórico y la percepción de justicia distributiva, la diversidad de constelaciones que encontramos en cada caso nacional indica la confluencia de una combinatoria sintética de factores que configuran de diversos modos los sentidos de las transformaciones de la estructura social en su magnitud y en su significación social. Así, en línea con lo que indican muchos de los estudios sobre la cuestión, la dimensión política (posicionamiento ideológico, confianza en las instituciones, crítica y evaluación del gobierno de turno, etc.) es central para comprender la percepción de justicia distributiva en la región. Observando la distribución de los distintos países en cuadrantes en cada uno de estos períodos, pueden generarse las siguientes hipótesis sobre la influencia de estos factores en la evolución histórica de la percepción de injusticia distributiva.

En primer lugar, el protagonismo gubernamental y los relatos políticos centrados en la disminución de la desigualdad parece una clave estratégica de lectura para procesar simbólicamente el achicamiento de las brechas. En el mismo sentido influye, sobre todo en el primer período, el acompañamiento de la redistribución material con una redistribución de bienes simbólicos o construcción de derechos, a la vez que la continuidad de los procesos políticos progresistas. En esta dirección, el rumbo o clima político-ideológico a nivel regional también influye en la coincidencia o el arreglo entre mejoras objetivas de la desigualdad y la percepción de justicia distributiva (observando qué países se ubican en el cuadrante 1 en cada período).

En segundo lugar, resulta relevante (aun cuando no parezca determinante en el caso de los países ubicados en los cuadrantes 2 y 4) la profundidad y el grado de las transformaciones estructurales de cada país, así como la visibilidad pública de los conflictos que

tematizan explícita o implícitamente las diversas formas de desigualdad social. A esto se le suma la diversidad de memorias nacionales de desigualdad que influyen en la configuración que los factores endógenos le imprimen a cada caso nacional.

En tercer lugar, parece influir cierto sustancialismo en la percepción de la disminución de las desigualdades: los países que corren “desde atrás” en los parámetros de los indicadores, muchas veces con avances importantes en estos años no siempre han logrado romper una barrera de alta desigualdad y, por lo tanto, no han llegado a instalar este avance a nivel perceptual en la población. En la misma dirección, el detenimiento de los avances en el achicamiento de brechas de desigualdad (sin que esto implique un empeoramiento de los indicadores) junto al agotamiento de los procesos políticos (fundamentalmente los progresistas) suele repercutir en procesos de malestar subjetivo. En pocas palabras, para la población no avanzar termina siendo percibido y traducido como empeorar.

Para concluir, esperamos que estas reflexiones provisionales constituyan una contribución a la compleja relación entre indicadores objetivos y percepciones subjetivas, uno de los interrogantes nodales de las ciencias sociales, tanto por sus implicancias académicas como políticas.

## Bibliografía

Assusa, G. y Mansilla, H. 2019 “La clase social como posición y representación. Un análisis sociológico de la autoafiliación en la estructura social. Argentina, 2014-2015” en *Laboratorio* (Buenos Aires), N° 29.

Benza, G. y Kessler, G. 2020 *Uneven Trajectories. Latin America Society in the XXI Century* (Cambridge, Cambridge University Press).

Castillo, J. C., Miranda, D. y Madero Cabita, I. 2013 “Todos somos clase media: sobre el estatus subjetivo en Chile” en *Latin American Reaserch Review* (Pistburgh), Vol. 48, N° 1.

Castillo, J. C., Torres, A., Atria, J., Maldonado, L. 2019 “Meritocracia y desigualdad económica. Percepciones, preferencias e implicancias” en *Revista Internacional de Sociología* (Madrid) Vol. 77, N°1.

CEPAL 2009 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

CEPAL 2010 *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (Santiago de Chile: CEPAL y Latinobarómetro).

CEPAL 2012 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Chauvel, L. 2006 *Tolérance et résistance aux inégalités. L'Épreuve des Inégalités* (Paris: Presses Universitaires de France).

Cruces, G. y Tetaz, M. 2009 “Percepciones subjetivas de la distribución del ingreso y preferencias por las políticas redistributivas” (Avances de Investigación: CEDLAS), 33.

Filgueira, F. 2013 “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límite de la ciudadanía social en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo) Vol. 22, N° 2.

Filmus, D. 2019 “¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo? La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo” en Filmus, D. (comp.), *Las sendas abiertas de América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (Buenos Aires: CLACSO).

Germani, G. 2010 “Clase social subjetiva e indicadores objetivos de estratificación” en *La sociedad en cuestión. Antología comentada* (Buenos Aires: CLACSO).

Grimson, A. 2015 “Percepciones sociales de la desigualdad, la distribución y la redistribución de ingresos” en *Laboratorio* (Buenos Aires,) Vol. 26, N° 15.

Grimson, A. y Roig, A. 2011 “Percepciones sociales de los impuestos” en Nun, José (comp.). *La desigualdad y los impuestos* (II) (Buenos Aires: Capital intelectual).

Jorrat, R. 2008 “Percepciones de clase en la Argentina” en *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires), 36.

Jorrat, R. 2013 “Percepción de clase y percepción de desigualdad en la Argentina en un contexto internacional, con especial referencia a las clases medias” en Adamovsky, E., Visacovsky, S. y Vargas, P. (coords.), *Clases medias. Nuevos enfoques desde la sociología, la historia y la antropología* (Buenos Aires: Ariel).

Kessler, G. 2007 “Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil. Eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía” en Grimson, A. (comp.), *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina* (Buenos Aires, Edhasa).

Kessler, G. 2014 *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).

Kessler, G. 2019 “Algunas reflexiones sobre la agenda de investigación de desigualdades en Latinoamérica” en *Desacatos* (México) 59.

Lustig, N., Lopez-Calva, L. F. y Ortiz-Juarez E. 2013 “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico” en *World Development*, (Washington), Vol. 44.

McCall, L. 2013 *The Undeserving Rich. American Beliefs about Inequality, Opportunity, and Redistribution* (Nueva York: Cambridge University).

Orellana, N., Maldonado, C. y Castillo, M. 2015 “Presentación. Apuntes sobre los conceptos de desigualdad, legitimación y conflicto para el análisis de las sociedades latinoamericanas” en Castillo Gallardo, M. y Maldonado Graus, C. (eds.), *Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas* (Santiago de Chile: Ril Editores).

- OXFAM 2015 *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: OXFAM).
- Pérez Sáinz, J. P. 2013 “¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencias e interpretaciones” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 53, N°s 209-210.
- Pérez Sáinz J. P. 2019 “Las desigualdades y la re-politización de lo social en América Latina” en *Encartes Antropológicos* (México), Vol. 2. N° 4.
- Sachweh, P. 2012 “The moral economy of inequality: popular views on income differentiation, poverty and wealth” *Socio-Economic Review* (New York), 10, 419-445.
- Salata, A. y Michael Ch. 2015 “Transformações sociais: nova classe média ou nova classe trabalhadora?” en Luiz C. de Queiroz (ed.), *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana* (Rio de Janeiro, Observatorio das Metrôpoles/Letra Capital).
- Saraví, G. 2015 *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad* (México DF: FLACSO-CIESAS).
- Saraví, G. 2019 “La Desigualdad Social en América Latina” en *Encartes Antropológicos* (México), Vol. 2, N° 4.
- Tavares de Almeida, M. H. 2017 “Brasil: capas medias, protesta y agenda pública” en Paramio, L. y Güemes, C. (eds.), *Las nuevas clases medias latinoamericanas: ascenso e incertidumbre* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).





# Anti-política, *ballotage* y polarización

## Hacia una nueva racionalidad electoral en América del Sur

*Agustín De Marco*

### **Introducción**

A lo largo de los últimos años, América Latina ha evidenciado niveles relativamente altos de polarización ideológica. Esto no necesariamente ha sido un indicador de inestabilidad política, dado que “podría indicar que los partidos transmiten a los ciudadanos imágenes precisas y diferenciadas sobre las posiciones que defienden en materia de políticas públicas”, al tiempo que favorecería las posibilidades de alternancia democrática “como consecuencia de un juego electoral libre, igual, competitivo y periódico” (Alcántara, Bouquet, Tagina; 2018: 487,489).

No obstante, en el último lustro ha tenido lugar una profundización del fenómeno de la polarización, particularmente en su componente “afectivo” (Iyengar et al., 2019); producto, principalmente, de la penetración y avance de las tecnologías de la información y de la comunicación, lo cual que ha tenido un fuerte impacto en el funcionamiento de las instituciones representativas, dando lugar a un

“nuevo ciclo político latinoamericano” y evidenciando el malestar imperante en las sociedades (Alcántara, 2019: 8).

En este contexto, la escena política del Cono Sur latinoamericano se ha visto ostensiblemente modificada a partir del desgranamiento del progresismo a nivel regional. La mitad de los países que supieron conformar la “nueva izquierda latinoamericana” sumieron en crisis de distinto tipo. La otra mitad perdió las elecciones, lo cual ocurrió – siempre – en el marco de una segunda vuelta electoral: es el caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

El objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento electoral en el marco de las últimas elecciones presidenciales llevadas a cabo en Sudamérica bajo la institución electoral del *Ballotage* entre 2015 y 2019. Sostengo que las coaliciones vencedoras se sirvieron de los vacíos de representación generados por las nuevas demandas de grupos sociales sumamente heterogéneos, si bien aunados bajo un mismo espectro: el discurso de la anti-política.

En este contexto, tendría lugar una nueva racionalidad electoral que, ceñida a los límites de una segunda vuelta, hallaría su eco en lo que daré por llamar *voto antagónico*, el cual funcionaría como aglutinante de la dispersión electoral auspiciada por el desencanto e indignación de una parte del electorado con respecto a las instituciones, partidos y líderes políticos tradicionales.

Esto me lleva a inmiscuirme en los casos particulares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; siendo que lo que aquí interesa es estudiar una nueva racionalidad electoral que tomará forma bajo un tipo de voto específico y que operará bajo tres condiciones: un ambiente político con acentuada polarización (ideológica y afectiva), un alto grado de indiferencia respecto de la democracia y sus instituciones (atravesado por el discurso de la anti-política) por parte de un sector del electorado, y el ejercicio del voto bajo la instancia liminar que supone el *Ballotage*.

En primer lugar, describiré sucintamente los alcances del *Ballotage* en América del Sur, así como el proceso de desgranamiento del progresismo latinoamericano en el último lustro; luego, haré

mención de características específicas de los procesos electorales de los países estudiados, abordando los resultados electorales en cada caso. A su vez, indagaré acerca de los efectos del *Ballotage* bajo circunstancias y condiciones específicas, para luego introducir la noción de *voto antagónico* conjuntamente con las implicancias del discurso de la anti-política. Finalmente, daré lugar a los comentarios finales.

### ***Ballotage* y fin del ciclo progresista en América del Sur**

Maurice Duverger (1957:246) define el *Ballotage* como aquella “elección complementaria” que consiste en hacer una votación entre los candidatos que han obtenido mayor número de votos, para decidir por mayoría relativa. Como indica Chasquetti (2001: 33), esto remite a una “amplia gama de sistemas de elección presidencial por mayoría”, cuyo “rasgo común es la exigencia de una mayoría y la realización de una segunda vuelta en caso de que ella no se alcanzara”.

En América Latina, el *Ballotage* comenzó a ser incluido en los diseños institucionales a partir de la 3<sup>ra</sup> ola democratizadora<sup>1</sup>, lo cual se correspondía con la voluntad de propiciar liderazgos con bases de apoyo fuertes y suficientemente sólidas frente a la inestabilidad experimentada por la región en las décadas previas (Sabsay, 1991). A su vez, la institución de la segunda vuelta electoral trajo consigo una solución jurídica al inconveniente suscitado por resultados con un rango de diferencia mínimo entre los dos primeros candidatos, lo cual podría provocar inestabilidad en la sociedad civil de un país determinado (Gamboa y Gutiérrez, 2007). Asimismo, se suele considerar que dicho dispositivo electoral contribuye a otorgar mayor legitimidad y gobernabilidad, particularmente en la etapa postelectoral (Chasquetti, 2000; Gallo, 2009).

<sup>1</sup> Término alusivo a la obra de Samuel Huntington, “La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX” (1991).

Los últimos procesos electorales bajo dicha institución electoral acaecidos en aquellos países que conformaran a principios del siglo XXI la “nueva izquierda latinoamericana” terminaron por dar la victoria a partidos de centro-derecha. Se trata de un fenómeno que ha tomado impulso a partir de la segunda vuelta realizada en Argentina en el año 2015. Desde entonces, los gobiernos progresistas sudamericanos que no pudieron confirmar su victoria en primera instancia comenzaron su declive en manos de coaliciones partidarias “pos-progresistas”.

Frente a la aceleración del “fin de ciclo” del progresismo, anunciado pertinentemente por Modonesi y Svampa (2016), y situado, precisamente, a partir del 2015, entendemos al pos-progresismo como el proceso por medio del cual partidos de centro-derecha han ocupado paulatinamente espacios de poder en detrimento de partidos de centro-izquierda en el marco regional de América Latina y particularmente en la región austral.

Si otrora la academia se encargó oportunamente de identificar un “giro a la izquierda en América Latina” (Gilhodes, 2007; Ardití, 2009; Stoessel, 2014), producto de una corriente progresista encabezada por Chávez en Venezuela; hoy en día asistimos a un nuevo orden político regional (Torríco, 2017) que, lejos de estabilizarse, se redefina en el vaivén electoral de manera continua y poco predecible.

Con todo, asistimos a una profunda transformación de la matriz política regional, donde, sucesivamente desde el año 2015, el núcleo duro del cambio de época progresista<sup>2</sup> (Borón y Klachko, 2017) se ha ido disgregando sucesivamente. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son reflejo de ello. En lo que respecta al resto de los países que otrora conformaran el bloque progresista sudamericano, la situación de Ecuador se revela atípica<sup>3</sup>, al tiempo que la crisis institucional

<sup>2</sup> Me refiero aquí a la alianza política regional encabezada por Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia.

<sup>3</sup> Si bien Lenin Moreno encabeza la misma alianza partidaria (PAÍS) que su predecesor Rafael Correa, aquel se ha visto incapacitado para sostener la agenda redistributiva instalada por el anterior mandatario (con motivo de la presión de diversos grupos

enmarca las coyunturas de Venezuela y Bolivia. En definitiva, aquellos países que fueron concebidos como progresistas ven mermada dicha matriz en la actualidad o bien la abandonaron. Solo cuatro lo hicieron por medio de la vía institucional del voto; lo que es más, en los cuatro casos existió una segunda vuelta electoral.

*Tabla 1. Liderazgos políticos progresistas en el Cono Sur, períodos de mandato y causas de su declive en la escena política regional*

País	Partido o Coalición	Líder político/a	Período de gobierno	Causa
Venezuela	PSUV	H. Chávez / N. Maduro	2002 - continúa	Crisis institucional
Brasil	Partido de los Trabajadores	L. I. Da Silva / D. Rousseff	2003/16	Derrota electoral
Argentina	Frente para la Victoria	N. Kirchner / C. Fernández	2003/15	Derrota electoral
Uruguay	Frente Amplio	T. Vázquez / J. Mujica	2005/19	Derrota electoral
Chile	Concertación / Nueva Mayoría	M. Bachelet	2006/10 – 2014/18	Derrota electoral
Bolivia	Movimiento al Socialismo	E. Morales	2006/19	Crisis institucional
Ecuador	Movimiento Alianza PAIS	R. Correa	2007/17	Crisis institucional
Paraguay	Alianza Patriótica para el Cambio	F. Lugo	2008/12	Juicio Político

Fuente: creación propia a partir de fuentes informativas varias.

Previo a analizar cada uno de estos casos, es preciso mencionar brevemente algunas características que atañen a los procesos electorales

de interés así como una coyuntura económica desfavorable), frente a lo cual impulsó medidas de ajuste fiscal que fueron fuertemente rechazadas por el pueblo ecuatoriano.

de los países en cuestión, tomando en cuenta la obligatoriedad o no del voto, la existencia del “voto joven” y la existencia -o no- de elecciones primarias, rasgos que considero sumamente importantes por dos motivos: por un lado, permiten aprehender las características generales y los condicionamientos internos de cada comicio; por otro, en el caso del “voto joven” y la existencia de elecciones primarias, resultan factores de sumo interés en cuanto a la estructuración del voto.

*Tabla 2. Características generales de los procesos electorales en los casos estudiados*

<b>País</b>	<b>Obligatorio o Voluntario</b>	<b>Habilitación voto 16 años</b>	<b>Elecciones Primarias</b>
Argentina	Obligatorio	Sí	Sí
Brasil	Obligatorio	Sí	No
Chile	Voluntario	No	Sí <sup>4</sup>
Uruguay	Obligatorio	No	Sí

Fuente: Elaboración propia, a partir de los códigos electorales de cada caso.

Con respecto a la obligatoriedad del voto, es preciso considerar que esto constituye la excepción y no la regla para la mayoría de los sistemas electorales a nivel mundial<sup>5</sup>. No existen escritos ni reglas generalizadas sobre el éxito o fracaso de la obligatoriedad electoral (Caldevilla Domínguez, 2015); no obstante, observaremos que, en el caso de Chile – donde el voto es no obligatorio -, tanto en primera como en segunda vuelta, la participación electoral se encuentra por debajo del 50%. Este porcentaje será ostensiblemente menor al promedio del resto de los países aquí estudiados.

<sup>4</sup> Son de carácter voluntario.

<sup>5</sup> Se trata de Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, Egipto, Grecia, Honduras, Líbano, Luxemburgo, Nauru, Paraguay, Perú, República Democrática del Congo, Suiza, Singapur, Tailandia y Uruguay.

Respecto del “voto joven”, se trata de un tópico complejo que escapa al abordaje del presente trabajo, siendo que su estudio se encuentra aún en una etapa incipiente. Por lo pronto, se ha evidenciado que el apoyo al régimen democrático y sus instituciones merma particularmente en las franjas etarias más bajas, de manera que el autoritarismo crecería a medida que disminuye la edad (Latinobarómetro, 2018:22).

Por otro lado, Argentina y Uruguay incluyen en su legislación la obligación de llevar a cabo elecciones internas, abiertas y simultáneas. En el caso de Chile, en el 2012 se sancionó la ley que prevé la elección primaria, voluntaria y vinculante para la selección de candidatos a presidente, senadores, diputados y alcaldes (Gelber, 2014). Estos cambios se inscriben en un intento de las democracias actuales de recrear los vínculos entre la política y la ciudadanía, contribuyendo a organizar los propios partidos (Gallo, 2010; Alcántara, 2002). Por su parte, Brasil es el único de los casos analizados que no da cuenta de elecciones primarias.

Así las cosas, procederemos a entrever los resultados acaecidos en primera vuelta en cada uno de los casos:

*Tabla 3. Resultados de la 1º vuelta electoral en los casos estudiados*

<b>País (año de elecciones)</b>	<b>Votos obtenidos 1º y 2º candidato</b>	<b>Votos reales sobre habitantes habilitados</b>	<b>Participación electoral</b>
Argentina (2015)	D. Scioli – M. Macri FPV/Cambiemos 37,08% - 34,15%	29,06% - 26,76%	81,07%
Chile (2017)	S. Piñera – A. Guillier Chile Vamos/Nueva Mayoría 36,64% - 22,70%	16,84% - 10,43%	46,70%
Brasil (2018)	J. Bolsonaro – F. Haddad PSL/PT 46,05% - 29,30%	33,45% - 21,27%	79,67%

Uruguay (2019)	D. Martínez – L. Lacalle Pou Frente Amplio/Partido Nacional 39,02% - 28,62%	35,16% - 25,79%	90,13%
----------------	--	-----------------	--------

Fuente: Elaboración propia a partir de información electoral proveniente de los tribunales electorales de cada caso, sumado a fuentes periodísticas varias.

A simple vista, podemos vislumbrar que los nombres propios que han encabezado las fórmulas presidenciales en el caso de los partidos o coaliciones progresistas no pertenecen a la primera línea de liderazgo partidario. Esto obedece a diversos motivos. Por un lado, Cristina Fernández y Michele Bachelet se vieron imposibilitadas de presentarse nuevamente por causa de las limitaciones constitucionales de sus respectivos países<sup>6</sup>. En cuanto Uruguay, habida cuenta de la edad y estado de salud de los mayores dirigentes políticos frenteamplistas, José “Pepe” Mujica y Tabaré Vázquez, la candidatura de Daniel Martínez estuvo orientada mayormente a una renovación en las filas partidarias. El caso de Brasil, por su parte, se revela como el más atípico de los aquí estudiados. Al momento de llevarse a cabo la elección, Dilma Rousseff había sido destituida por medio de un polémico proceso de *impeachment*, siendo Michel Temer (hasta entonces, vicepresidente) quien se haría cargo de la finalización del mandato en un contexto no menos controvertido. No obstante, Dilma Rousseff no hubiera podido postularse a un tercer mandato, por impedimento constitucional<sup>7</sup>. Luiz Inácio “Lula” da Silva, por su parte, debió desistir de su candidatura, dado que se encontraba en prisión, impulsando la candidatura de su entonces compañero de fórmula y exministro de Educación Fernando Haddad.

Respecto de los resultados observados, se observa una senda diferencia entre los porcentajes obtenidos sobre los votos emitidos y aquellos dividendos provenientes de la base de habitantes

<sup>6</sup> En el caso chileno, la constitución no permite la reelección continua; al tiempo que el texto constitucional argentino no prevé la posibilidad de un tercer mandato.

<sup>7</sup> Al igual que Argentina, la Constitución de Brasil no prevé la posibilidad de un tercer mandato consecutivo.



habilitados para votar. En el caso de Argentina, ambos candidatos suman el 55,82% del total del padrón; Chile, Brasil y Uruguay suman 27,27%, 54,72% y 60,95%, respectivamente. El caso chileno – el único de los países estudiados en donde la votación no es obligatoria – revela una participación electoral y concentración de votos ostensiblemente más bajas que el resto, siendo que Uruguay detenta el mayor porcentaje de participación y la mayor concentración de votos entre el 1º y 2º candidato.

Veamos, a continuación, los resultados definitivos de cada caso, producto de la segunda vuelta electoral:

*Tabla 4. Resultados de la 2º vuelta electoral en los casos estudiados*

<b>País (año de elecciones)</b>	<b>Votos obtenidos 1º y 2º candidato</b>	<b>Votos reales sobre habitantes habilitados</b>	<b>Participación electoral</b>
Argentina (2015)	Macri – Scioli (Cambiamos/FPV) 51,34% - 48,66%	40,42% - 38,31%	80,77%
Chile (2017)	S. Piñera – A. Guillier Chile Vamos/Nueva Mayoría 54,58% - 45,42%	26,46% - 22,02%	49,02%
Brasil (2018)	J. Bolsonaro – F. Haddad PSL/PT 55,02% - 44,98%	39,23% - 31,93%	78,70%
Uruguay (2019)	L. Lacalle Pou – D. Martínez Partido Nacional/Frente Amplio 50,79% - 49,21%	44,04% - 42,71%	90,12%

Fuente: Elaboración propia a partir de información electoral proveniente de los tribunales electorales de cada caso, sumado a fuentes periodísticas varias.

Se observa que en dos casos – Argentina y Uruguay – existió reversión en el resultado. Al respecto, Pérez Liñán (2012) entiende que, si bien el Ballotage no constituye un factor de inestabilidad por sí mismo, la reversión del resultado de la primera vuelta podría dar lugar

a un aumento en las posibilidades de una crisis de gobierno. Asimismo, la distancia porcentual entre los candidatos de Argentina y Uruguay fue de un rango mucho menor que en los casos en que no hubo reversión – Chile y Brasil –.

En el caso de Argentina, el líder de la Alianza Cambiemos, Mauricio Macri (de origen empresario, ingeniero civil por la Universidad Católica Argentina, ex-Jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de Argentina), logró hacerse con el poder luego de una reñida campaña mediática e informática. Daba fin, de ese modo, a 12 años de kirchnerismo, prometiendo cerrar la “grieta”, metáfora tan característica que describía (y aún lo hace) la división social argentina entre quienes apoyaban (apoyan) al kirchnerismo y quienes no.

Chile, por su parte, mantuvo la tendencia de la primera vuelta. Sebastián Piñera (de origen empresario, ingeniero comercial por la Universidad Católica de Chile, ex-Presidente de Chile entre los años 2010 y 2014), en tanto líder de la coalición “Chile Vamos”, impidió la continuidad del gobierno de centroizquierda representado por “Nueva Mayoría”, cuyo candidato fue Alejandro Guillier, siendo Michelle Bachelet líder de la coalición. Al igual que Argentina, Uruguay también da cuenta de una reversión en los resultados iniciales, siendo Luis Lacalle Pou (abogado por la Universidad Católica del Uruguay, hijo del ex-Presidente Luis Alberto Lacalle, exdiputado) quien daría por finalizados 15 años de gobierno progresista de centro-izquierda a manos del “Frente Amplio”.

El candidato vencedor en los comicios de Brasil, Jair Bolsonaro, a diferencia de los tres vencedores electorales antenominados, no proviene del sector empresario ni ha estudiado en la Universidad Católica, ni es hijo de un expolítico. Se trata de un militar retirado que ejerció como diputado por casi 28 años en representación del Estado de Río de Janeiro. Bolsonaro irrumpió en la escena política presidencial en un momento de suma turbulencia institucional, con las más violentas consignas y con un discurso marcadamente anti-político, lo cual lo propulsó al Planalto e impidió que el *Partido dos*

*Trabalhadores* (PT), otrora liderado por Lula da Silva y Dilma Rousseff, lograra hacerse nuevamente con el poder.

En los cuatro casos, habida cuenta de la coyuntura específica de cada país, los vencedores de las contiendas electorales aquí consignadas destacan por su discurso tecnocrático, liberal y gerencialista; así como por las promesas de cambio respecto de un estadio inicial de cosas que se prefigura hiperpolitizado, atravesado por serias problemáticas de corrupción y seguridad pública, así como por una profunda crisis institucional. En general, todo ello acaeció a la sombra de los grandes medios de comunicación, variando en intensidad, según el caso.

En definitiva, los líderes vencedores, ya sea por el sostenimiento de la performance electoral en primera vuelta (en el caso de Chile y Brasil); o bien por la reversión de aquellos resultados (como es el caso de Argentina y Uruguay), removieron del poder a los bastiones progresistas que pretendían lograr un nuevo mandato. Ninguno de aquellos logró hacerse con el poder en primera vuelta, lo cual nos lleva a indagar acerca de los efectos del *Ballotage* en a) un contexto de creciente desconfianza en las instituciones y los liderazgos políticos tradicionales; b) allí donde irrumpen figuras con un discurso específico tendiente a antagonizar con “lo que no está bien” (léase corrupción, inseguridad, aumento de la pobreza, transferencias monetarias a sectores “no rentables” de la sociedad, alto coste de vida, etc.); y c) constituyéndose a sí mismos como una opción viable para retornar a un “estado de normalidad social”.

### **Los efectos del *ballotage*: ¿estabilidad política o polarización?**

Respecto de las líneas centrales desarrolladas por la literatura especializada en el impacto de fórmulas de elección presidencial, Chasqueti (2001: 32) enumera: a) el efecto sobre el N° de partidos; b) el efecto sobre la forma de gobierno; c) el efecto sobre estrategias de los actores. En cuanto a este último efecto – central a los fines de este trabajo –, no existe consenso en cuanto de la direccionalidad en la

correlación de fuerzas en contexto de *ballotage*. Por un lado, éste podría dar lugar a una competencia hacia el centro (González, 1998); por otro, se sostiene que provocaría un desplazamiento de los discursos hacia la izquierda o derecha (Linz, 1994).

Al respecto, Sabsay (1991) entiende que la segunda vuelta electoral tiende a reducir el número de partidos actuantes, generando rápidamente la necesidad de formar coaliciones y dando lugar a una cuota de legitimidad asegurada. En tanto en la 1° vuelta se votaría al candidato predilecto, el voto en la 2° se centraría en quien pareciera mejor capacitado para gobernar, dejando de lado las afinidades e identificaciones más íntimas. A su vez, el autor avizora la posibilidad de una polarización irreversible e indaga acerca de la medida real de estabilización del escenario político por parte del *ballotage*.

Chasquetti, D. (2001), por su parte, advierte sobre la influencia de los diferentes umbrales establecidos en los sistemas de votación, siendo que los casos en los cuales se requiere de una mayoría especial resultan favorecer la gobernabilidad, al contrario de aquellos escenarios en los cuales se precisa de una mayoría absoluta. Se advierte, igualmente, sobre la posibilidad de que el *ballotage* genere polarización ideológica así como la elección de presidentes con apoyos políticos sobredimensionados.

Por su parte, Crespo (2009) revela la posibilidad de que, a partir del *ballotage*, se fabriquen mayorías artificiales y plebiscitarias. Sostiene, a su vez, que pueden existir incentivos para la formación de “mayorías negativas” y que puede favorecer la polarización electoral. Gallo (2011), por su parte, estudia el *ballotage* en el marco de un “proceso electivo trifásico” (que involucra la existencia de primarias abiertas, además de la 1° y 2° vuelta), a partir del cual podría existir preeminencia de la política pragmática en detrimento de la ideológica, así como polarización de opciones políticas incitada por enfrentamientos desgastantes y poco procedentes en el marco de la institucionalidad democrática.

De esta manera, vemos cómo el *ballotage* lleva consigo la potencialidad de inducir algún grado de polarización, lo cual es contrario

a su inclusión inicial en los mecanismos electorales de la región, cuyo objeto principal era proveer de mayor apoyo y estabilidad al candidato más votado. Sostengo que el hecho de que dicho procedimiento redunde en una mayor estabilidad o bien acentúe las divisiones en una sociedad política dada dependerá de la coyuntura en la cual se lleve a cabo. Esto tendrá que ver, principalmente, con cuatro variables: a) el tipo de oferta partidaria; b) el posicionamiento de los medios masivos de comunicación respecto de hechos polémicos y socialmente reprobables – en general, relativos a la corrupción – adjudicados a la clase política; c) el nivel de apoyo a la democracia; d) la satisfacción con la economía.

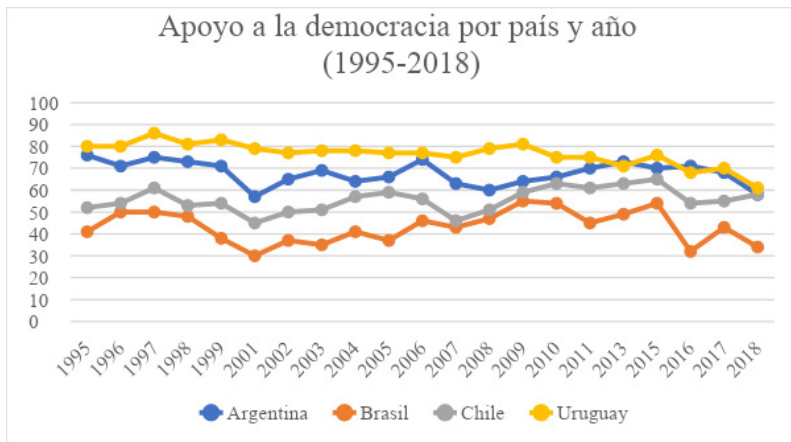
Acorde lo consigna el último estudio de opinión pública llevado a cabo por Latinobarómetro (2018:14) se registra un aumento sistemático desde el año 2010 de aquellos ciudadanos que se revelan “indiferentes” frente al tipo de régimen, llevando el total en términos porcentuales a 28%. Esto resulta significativo, de cara a la permeabilidad de discursos provenientes de partidos de centro-derecha por parte de un sector de la ciudadanía, sumado a la resonancia mediática de los hechos de corrupción de los partidos gobernantes y a un bajo nivel de satisfacción con la economía. Acorde lo hemos visto en los porcentajes electorales obtenidos en primera instancia en los cuatro casos analizados, los mismos podrían interpretarse como resultado de las preferencias más o menos genuinas de los/las votantes; las cuales se reestructuran en función de la instancia liminar que implica el *ballotage*. De este modo, en los márgenes de una segunda vuelta, los favoritismos electorales habrían sido estructurados, más bien, por una “no preferencia”.

Es este sentido, los indiferentes/desencantados llevan adjunta en su intención de voto una expresión de deseo de lo que la política debería ser, orientada por una carga valorativa con base en la “indignación social” que tienda hacia la “honestidad política”, en oposición sintagmática a la idea de corrupción con la cual identifican en primera instancia a las instituciones y quienes las representan. Así, aquellos líderes que se muestren siquiera como una posibilidad

de ruptura con aquel paradigma, vienen a llenar el vacío de representación crónico que implica la política para una porción del electorado. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay hallaron dicha figura en Mauricio Macri, Jair Bolsonaro, Sebastián Piñera y Luis Lacalle Pou, respectivamente.

Observando el siguiente gráfico, veremos que hasta el 2018 se produce un marcado declive respecto del apoyo a la democracia en los países analizados, al punto de que, por ejemplo, en el caso argentino, el porcentaje disminuyó al nivel del año 2001 en este último período<sup>8</sup>. A su vez, vemos cómo tanto Uruguay como Chile terminan por coincidir en el mismo punto de declive, siendo que Brasil es el país que destaca como el más irregular y menos constante en este sentido, y sensiblemente más débil en términos del apoyo al sistema democrático.

Gráfico 1. Apoyo a la democracia por país y año (1995-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Latinobarómetro (2018).

<sup>8</sup> Entre el 18 y 20 de diciembre de aquel año tuvieron lugar jornadas de revuelta social por causa de la crisis económica e inestabilidad política que asolaba al país, lo cual resultó en un saldo de 39 personas asesinadas por las fuerzas policiales y civiles armados, y la posterior renuncia del presidente Fernando de la Rúa.

No es la intención aquí avanzar conclusiones totalizantes y extensivas acerca del comportamiento electoral en su conjunto; se trata, más bien, de la descripción de un estado de cosas que se revela novedoso en el contexto propiciado por una segunda vuelta electoral, allí donde la racionalidad primaria se reestructuraría en función de tres estadios: *colectivo, subjetivo e institucional*. El primero de ellos viene dado por una concepción binómica del entramado político y social, que remite a la presencia de una “escisión” en términos de preferencias partidarias, de modelos de Estado y de gobierno, siendo parte integrante de dicho imaginario el (nuevo) personalismo de los líderes políticos que vienen a llenar un vacío de representación.

Es a partir de allí que se configuran las preferencias *subjetivas* de manera esquemática llevando al votante a una instancia de elección liminar bajo el “tópico de los contrarios”. De este modo, el *estadio institucional*, fundado bajo el conjunto de reglas institucionales que hacen del votante un actor relevante a los fines de incidir en la correlación de fuerzas políticas, termina por habilitar la posibilidad de que los dos candidatos más votados definan la contienda en el marco de una segunda vuelta electoral.

De esta manera, y bajo condiciones específicas, el *ballotage* habilitaría un nuevo tipo de racionalidad en el seno de los indiferentes-desencantados con los partidos políticos y líderes tradicionales, a partir de la cual se entendería la relación costo-beneficio ya no en términos de las preferencias y/o conveniencias individuales, sino de un “bien mayor”, orientado al impedimento por medio de las urnas de la toma del poder por parte de una fuerza política antagonica.

### **Hacia una nueva racionalidad electoral: el voto antagónico**

Tradicionalmente, la sociología electoral ha dado lugar a dos enfoques preponderantes para explicar el comportamiento electoral: el modelo sociológico (o de Columbia), el cual sostiene que las variables sociológicas crean intereses de grupo que terminan por definir el tipo de partido que se encuentra más en sintonía con las necesidades de

cada individuo; y el modelo psicosociológico (o de Michigan), el cual se centra en los procesos psicológicos detrás del voto y las predisposiciones a largo plazo en términos de identificación partidista que guían las acciones de los electores (Torcal, Ruiz, Maldonado; 2017).

Así, es necesario inmiscuirse en las diferentes “tipologías” del voto consignadas por la literatura afín al comportamiento electoral con el objeto de identificar la nueva racionalidad a la cual se hace referencia aquí. Es en este sentido que propongo una organización dividida según el criterio para su definición; ya sea éste *jurídico-formal, emocional o racional-estructural*.

Desde una perspectiva *jurídico-formal*, y en términos generales, el voto se clasifica según sea válido, blanco o nulo; siendo que otro tipo de clasificaciones dependen íntegramente de cada código electoral. En el caso de Argentina, existe el “voto recurrido”; igualmente, tanto en Argentina como en Brasil, existe el “voto impugnado”; en Chile, el “voto objetado”; en Uruguay, el “voto anulado”. Ahora bien, todas estas clasificaciones responden a criterios formales. Es a partir de ellos que proponemos una profundización en el análisis del voto desde un criterio sustancial, que indague acerca del origen y los efectos que de él emanan.

La multiplicidad de causas-efectos que proceden del voto nos llevan a discutir su naturaleza ambigua y prefijada y a situarlo bajo una serie de matices que redefinen sus alcances. Agrupamos, así, bajo un criterio *emocional* los casos del “voto bronca”, “voto castigo”, “voto vergüenza”, si bien existe una larga lista de neologismos que intenta, no solo explicar, sino también predecir el comportamiento de los votantes. Cada uno de ellos posee características específicas que, ciertamente, se definen mayormente en torno al factor emocional.

La sustantivación de dichos factores emocionales (bronca, castigo, vergüenza, etc.) vuelve fácilmente rastreables las características de cada uno de ellos. En el caso del “voto bronca”, por ejemplo, puede rastrearse un primer uso generalizado de dicho neologismo electoral en las elecciones legislativas de Argentina del año 2001, donde el electorado dio cuenta, precisamente, de un disgusto generalizado



respecto de la representación político-partidaria, y cuyo resultado fue la enorme pérdida del caudal de votos de los partidos vencedores tan solo dos años antes y un notorio aumento del voto en blanco (Torre, 2003).

Por su parte, el Glosario de Conceptos Políticos Usuales (Arnoletto, 2000) define el “voto castigo” como la negación del “apoyo electoral a quien se apoyó antes, para castigarlo por el descontento que ha producido su gestión, tratando de impedirle el acceso a una nueva representación política”. Así, se habla de “voto castigo” cuando “se advierte una merma notable del caudal electoral de un candidato o partido, en comparación con la elección anterior, luego de un período de gestión”. El “voto vergüenza”, expresa un desacuerdo respecto de la gestión actual, pero no lo suficientemente intenso como para derivar en un voto. El elector vota al candidato, pero con la cortedad y apocamiento de quien entiende que “no hay algo mejor”.

Asimismo, la literatura en materia de comportamiento electoral ha dado lugar a distintos tipos de voto, los cuales sitúo en función del criterio *racional-estructural*, por cuanto describen la acción de voto, no ya con respecto a un factor eminentemente emocional, ni en respuesta a un dispositivo jurídico específico, sino en relación con un comportamiento particularmente racional del sujeto en función de la estructura social, electoral y gubernamental en la que se halla inserto.

Encontramos, bajo este criterio, el “voto económico” (Downs, 1957), el cual establece un criterio predominantemente prospectivo, por cuanto el objetivo del votante será la maximización de la utilidad esperada por medio de la elección del mejor candidato. Ahora bien, en caso de que la información disponible sea imperfecta, es allí en donde el votante racional utilizará la información del pasado para formular sus expectativas, las cuales visarán a minimizar el riesgo de su elección (Castillo y Lozano, 2007).

En este sentido, podemos dar cuenta del “voto retrospectivo”, el cual es definido bajo una lógica contractual implícita entre votantes y gobernantes, siendo que aquellos establecen parámetros de

evaluación del desempeño de estos (Przeworski,1998). En ese caso, solo obtendrán el voto a partir de haber satisfecho cualesquiera sean los criterios de los votantes. El voto “estratégico” (Cox, 2004), por su parte, es definido como el voto emitido en favor, no de quien se ubica dentro de las preferencias del votante, sino de quien tiene mayores posibilidades de ganar.

Ahora bien, entiendo que en el contexto provisto<sup>9</sup> por las elecciones en segunda vuelta anteriormente consignadas ha tenido lugar un nuevo tipo de comportamiento electoral que no podría ser descrito únicamente a la luz de los conceptos enumerados previamente. A los fines de describir este nuevo comportamiento, creo necesario introducir lo que daré a llamar *voto antagónico*, el cual persigue por naturaleza el no-apoyo a tal o cual fuerza política, lo cual conlleva un apoyo indirecto – y, por ende, más endeble y poco institucionalizado – a la fuerza que se pretende antagónica al modelo rechazado.

Por lógicos motivos, este tipo de voto no podría ser circunscrito bajo un criterio formal, tampoco bajo un criterio puramente emocional. *A priori*, podría pensarse que el mismo estará mayormente orientado al criterio racional-estructural. No obstante, no sería correcto identificarlo con el “voto estratégico”, dado que no habría una emisión de voto en detrimento de una preferencia en segundo plano. Tampoco operaría bajo lo estipulado por el “voto económico”, siendo que no obedece, en primera instancia, a la maximización de utilidades en los términos establecidos por los autores que suscriben a este subtipo. El “voto retrospectivo” escapa, también, a la expresión natural del *voto antagónico*, dado que este no necesariamente filtra un sentido evaluativo del desempeño gubernamental, como sí lo hace aquél. En definitiva, no se trata – solamente – de votar al “menos peor” con el objeto de que no gane tal o cual fuerza política, sino que entraña un emparejamiento ideológico y justificación del candidato

<sup>9</sup> Es decir, un contexto de ballottage con álgida polarización político-institucional, acompañado de una importante desafección política por parte de los ciudadanos y de un declive regional respecto del apoyo a la democracia.

por el cual se vota, lo cual se opone sustancialmente al desánimo de votar al “mal menor”.

Considero que dicho comportamiento abreva en el fenómeno conocido como “polarización afectiva”, el cual pone énfasis ya no en las divisiones políticas – previsibles por cuanto forman parte inherente de la política de partidos –, sino en la división de base emotiva o afectiva que lleva a un aumento en la desconfianza y desagrado entre individuos de distintas preferencias político-partidarias.

El fenómeno denota las acusaciones propinadas por uno y otro en igual medida, imputando egoísmo, hipocresía y falta de voluntad de socializar entre las diferentes líneas partidarias (Iyengar et al., 2019: 130). En este sentido, los partidos políticos se conforman en torno a estas identidades grupales debido a su status significativo y orden estable (Lipset & Rokkan, 1967). La noción de partidismo, entonces, se vuelve crucial a los fines de comprender la “polarización afectiva”.

Por caso, en Estados Unidos, “partidismo” implica una identificación con el grupo Demócrata o bien con el grupo Republicano (Huddy et al., 2015). No obstante, en el marco de los procesos electorales estudiados, es el “anti-partidismo” el que prefigura las preferencias más inmediatas en los últimos comicios, lo cual se ha visto favorecido por la estructura inherentemente bipartita del *ballotage*. Así, las elecciones estudiadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se encontrarían atravesadas por el componente “antikirchnerista”, “antipetista”, “antibacheletista” y “antifreteamplista”, respectivamente.

## **Voto antagónico y discurso de la anti-política**

Acorde lo explica Iazzetta (2002), actualmente podemos dar cuenta de dos fuentes de malestar con respecto a la política: aquellas demandas que sitúan sus reclamos bajo el ala de la ética pública, frente a la corrupción; y quienes rechazan la política y bogan por la despolitización social de modo que domine un paradigma gerencial, orientado a una economía de mercado sin la intrusión estatal.

Asistimos, en suma, a un proceso de despolitización del espacio público por medio de un discurso hegemónico, el cual halla su eco en el discurso empresarial-meritocrático, instaurándose un nuevo sentido común de lo político (Iazzetta, 2002). A su vez, este discurso cuenta con la connivencia de los medios masivos de comunicación, lo cual ha redundado en una enorme contribución a la lógica hegemónica de este sentido común (Vommaro, 2017).

En este sentido, Fair (2012), quien se remite al surgimiento del discurso de lo antipolítico a partir de la intrusión de un discurso tecnocrático-gerencial, en conjunto con un discurso liberal-republicano, entiende que éstos tienden a eliminar lo político en su doble dimensión, ya sea respecto de la aceptación del conflicto, así como de la aceptación de visiones antagónicas.

Con todo, coincidimos en el hecho de que este tipo de discursos, que abrevan en una "consensualidad feliz" (Rancière, 1996), derruyen el marco inherentemente conflictivo que hace a la política en tanto tal. Y esto se debe, principalmente, al hecho de que la política democrática tiene lugar en un sistema socioeconómico sumamente desigual que, de por sí, trae aparejadas enormes diferencias distributivas, ya sea en términos simbólicos, culturales, económicos y/o sociales (Bourdieu, 2007).

De todos modos, si bien registramos la existencia de los discursos antedichos así como de las figuras/instituciones políticas que vienen a encarnarlos, no se trata de un estado total(izante) ni extensivo a todo el electorado, dado que, si bien la afección partidaria ha merinado, esto no quiere decir que lo haya hecho en su completitud. Es aquí donde se vuelven particularmente relevantes los índices respecto del apoyo a la democracia en los casos estudiados.

Durante el transcurso de los últimos años, hemos sido testigos del modo en que la corrupción política ha ofrecido las condiciones de posibilidad para el surgimiento del discurso de la anti-política. En función de ello, es innegable que existe una merma en dicho apoyo, el cual se replica en las instituciones y los agentes políticos que las personifican; no obstante, no sería correcto aducir que el apoyo

político-partidario se ha extinguido, dado que, en los casos estudiados, aún pervive un núcleo duro que oficia de base electoral sobre la cual se apoyan los diferentes proyectos políticos.

Lo que es más, considero que este tipo de discursos tendrá particulares efectos sobre los/las indiferentes-desencantados/as. He aquí el motivo por el cual éstos se volcarían hacia las formas conservadoras del ejercicio del poder político en una situación liminar como lo es el *ballotage*; esto es: si el/la indiferente lo es en función de las implicancias inherentes de la política – por cuanto ésta sería sinónimo de corrupción, de excesiva ideologización y de ineficiencia –, los mismos terminarían por valorar aquellos discursos que se conciban a sí mismos como “antipolíticos”, representados en el “anti-partidismo” previamente descrito y azuzados por la polarización afectiva.

De este modo, podríamos pensar que, en los casos analizados, la retórica de la anti-política vendría a ser un subproducto de dicha polarización, la cual halla su eco institucional en el *ballotage* como salida electoral. Lógicamente, dicha institución electoral no filtra el enorme caudal de indiferencia al cual se hace referencia cuando se habla de “crisis de representación política”, dado que los resultados (que, por simple lógica porcentual, darán cuenta de un panorama político escindido) se hacen extensivos a la arena política en su conjunto. Esto podría traer serias consecuencias con respecto al surgimiento de un tercer actor, dado que se reproducirían ciclos electorales bajo una lógica binómica y bipartita.

## Comentarios finales

Si bien la clave interpretativa de los procesos electorales que aquí se describen se encuentra en un estado incipiente, se ha pretendido poner de relieve la rearticulación de la naturaleza del voto en segunda vuelta bajo un contexto particular y en condiciones específicas; esto es: un ambiente político con marcada polarización, tanto en su componente ideológico como afectivo; un alto grado de indiferencia respecto de la democracia y sus instituciones por parte de un sector

del electorado particularmente atravesado por el discurso de la anti-política; y el ejercicio del voto en segunda vuelta o *ballotage*.

De este modo, el anti-partidismo estructuraría el comportamiento electoral de una parte del electorado, el cual se desenvuelve en un contexto de desconfianza para con las instituciones y los liderazgos políticos tradicionales, y de creciente animosidad orientada a quienes tienen preferencias políticas diferentes. Todo ello se vería animado por un discurso específico de fuerte sentido “anti-político” y de raigambre antagónica, que clama por retornar a un estado de cosas “normal”.

Así, tendría lugar una nueva racionalidad electoral, allí donde no prima la negatividad *per se*, sino una retroalimentación negativa, producto de una cultura política cada vez más acotada en términos de adhesión partidaria y mayormente concebida a partir de un paradigma antagónico. Frente al desencanto de una parte de la sociedad civil respecto de la representación partidaria, la segunda vuelta electoral simplifica la elección en términos de una racionalidad antagónica a partir del “tópico de los contrarios”, resolviendo en un doble movimiento la “elección” propiamente dicha y la tenue “adhesión” a tal o cual fuerza política por parte de un sector específico del electorado, lo cual se ve reforzado en la medida en que el partido o coalición que se pretende antagónico/a gane (o intente ganar) espacios de poder.

Así, se terminaría por aglutinar la dispersión electoral; aglutinamiento que ocurriría por causa del caudal de indecisión y desconfianza en la relación representante-representado, en concomitancia con un panorama electoral que resume la oferta partidaria en modelos que, a su vez, son antagónicos entre sí.

Frente al desencanto de una parte de la sociedad civil respecto de la representación partidaria, la segunda vuelta electoral, en contexto de múltiple polarización (ideológica y afectiva), y atravesada por el discurso de la anti-política implica una franca simplificación del proceso electoral con base en una racionalidad antagónica.

En el marco de la lucha simbólica que implica hacerse con el poder, la polarización política deja de cumplir un rol pasivo de oferta posicional en el espectro político, sobrepasando su propia naturaleza (que es redundantemente natural por causa de su simplismo y marcado binarismo), para cumplir un rol estructurante en su componente afectivo, no solo de la oferta en el mercado electoral, sino del comportamiento electoral (y sociopolítico) en su conjunto. La impronta definitiva de este fenómeno halla su eco en el *voto antagónico*, el cual refrenda su naturaleza intrínseca – siempre bajo condiciones específicas – en una institución bipartita como lo es el *ballottage*.

## Bibliografía

Alcántara, M. 2002 “Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina”, en *The Kellogg Institute*, (Notre Dame) N° 293, abril.

Alcántara, M. 2019 “Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina” en *Revista de Derecho Electoral*, (Costa Rica), N°28.

Alcántara, M.; Bouquet, D. y Tagina, M. 2018 “Elecciones, ciclos políticos y alternancia en América Latina” en Alcántara, Manuel; Bouquet, Daniel y Tagina, María Laura (Eds.) *Elecciones y partidos políticos en América Latina en el cambio de ciclo* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas).

Arditi, B. 2009 “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?” en *Ciências Sociais Unisinos* (São Leopoldo, Rio Grande do Sul). N°45, septiembre-diciembre.

Arnoletto, E. 2007 *Glosario de Conceptos Políticos Usuales* (Buenos Aires: Editorial Eumednet).

- Bourdieu, P. 2007 *Intelectuales, política y poder* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Borón, A. y Klachko, P. 2017 “Sobre el “post-progresismo” en América Latina”, en *Tareas* (Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”) N° 156, mayo-agosto.
- Caldevilla Dominguez, D. 2015 “Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política colectiva: electopartidismo” en *Perspectivas de la Comunicación* (Temuco) Vol. VIII, N° 2.
- Chasqueti, D. 2000 “ballotage y coaliciones en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (Montevideo) N° 12.
- Chasqueti, D. 2001 “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en J. Lanzaro (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, (Buenos Aires: CLACSO)
- Corporación Latinobarómetro 2019, *Informe 2018*, (Santiago de Chile).
- Cox, G. 2004 *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten* (Barcelona: Gedisa)
- Crespo, I. 2009 “El ballotage en América Latina”, en Reynoso, José y Herminio Sánchez de la Barquera (eds.), *La Democracia en su Contexto* (México: UNAM)
- Downs, A. 1973 (1957) *Teoría Económica de la Democracia* (Madrid: Aguilar).
- Duverger, M. 2012 (1957) *Los partidos políticos* (Madrid: Alianza Editorial)
- Fair, H. 2012 “El discurso político de la antipolítica” en *Razón y Palabra* (Quito) N° 80, agosto-octubre.
- Gallo, A. 2009 “El sistema de doble vuelta electoral y los tres elementos de la relación representativa. Análisis del empleo del balotaje en América Latina (1978-2008)” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (México) N° 8.
- Gallo, A. 2010 “Primarias Abiertas y Doble Vuelta Electoral. Análisis de su Aplicación Concurrente en los Comicios Presidenciales del Uruguay”



en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (Santa Fe) Vol. 10, N°14.

Gallo, A. 2011 *Internas Abiertas y Representatividad Democrática: Análisis y Comparación de los Casos Pioneros en América Latina* (Buenos Aires: Editorial Prometeo)

Gamboa, C. y Miriam Gutiérrez 2007 *Segunda vuelta electoral. Estudio teórico conceptual de derecho comparado y de iniciativas presentadas en la materia* (México: CDIASIA. Política Interior)

Gelber, S. 2014 *Las internas abiertas en la selección de candidatos a presidente en Argentina, Chile, Uruguay y México*. (Buenos Aires: UBA)

Gilhodes, P. 2007 “¿América Latina: giro a la izquierda?” en *Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales* (Bogotá) N° 13.

González, L. 1998 “La reforma constitucional en Uruguay” en *VVAA. Reforma política y estructura* (Montevideo: Centro de Estudios Estratégicos)

Huddy, L.; Mason, L. y Aarøe, L. 2015 “Expressive partisanship: campaign involvement, political emotion, and partisan identity” en *American Political Science Review* (Estados Unidos) N° 109 (1)

Huntington, S. 1994 (1991) *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX* (Buenos Aires: Paidós).

Iazzetta, O. 2002 “La política en entredicho” en *Estudios Sociales* (Santa Fe) N° 22-23.

Yyengar, S., Yphtach, L., Levendusky, MS., Malhorta N. y Westwood, S. (2009). “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States” en *Annual Review of Political Science* (Estados Unidos) N° 22.

Jaime-Castillo, A. y Sáez-Lozano, J. 2007 “Atribución de la responsabilidad y voto económico: El caso de España”, en *El trimestre económico* (México) Vol. 74 (2), N° 294.

Linz, J. 1994 “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

Lipset, S. y Rokkan, S. 1992 “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” en Batlle, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: Ariel)

Modonesi, M. y Svampa, M. 2016 “Post-progresismo y horizontes emancipatorios en América Latina” en *Agencia Latinoamericana de Información*, <<https://www.alainet.org/es/articulo/179428>> acceso 25 de noviembre de 2019.

Pérez Liñán, A. 2008 “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del balotaje”, en *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales* (Buenos Aires), Vol. 1, N° 1

Przeworski, A. 1998 “Acerca del diseño del Estado (Una perspectiva principal-agente)” en *Revista Argentina de Ciencia Política* (Buenos Aires) N° 2, diciembre.

Rancière, J. 1996 *El desacuerdo. Política y filosofía* (Buenos Aires: Nueva Visión).

Sabsay, D. 1991 “El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad” en *Cuadernos de CAPEL* (San José), N° 34.

Stoessel, S. 2015 “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI” en *Polis* <<http://journals.openedition.org/polis/10453>> acceso 25 de noviembre 2019.

Torcal, M.; Ruiz, L. y Maldonado, G. 2017 *El votante dominicano. Ciudadanos y elecciones en la República Dominicana* (República Dominicana: Editorial Funglode)

Torre, J. 2003 “Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) N° 168.

Torrice, M. (Ed.) 2017 *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (México: FLACSO).

Vommaro, G. 2007 “Notas sobre la democracia, sobre la representación y algunos problemas conexos” en Rinesi, E., Nardacchione G. y Vommaro G. (comps.) *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones de la política y de la teoría en la Argentina* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS)

## Sobre las autoras y los autores

### Sobre los editores

**Stalin Herrera.** Sociólogo por la Universidad Central, Master en Estudios Latinoamericanos por la UASB, Investigador asociado al Instituto de Estudios Ecuatorianos. Trabaja temas relacionados con movimientos sociales, indígenas y campesinos, cambio agrario, y trabajadores rurales.

**Camilo Molina.** Filósofo (PUCE), Maestro en Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en asuntos públicos (Universidad de Minnesota. H.Humphrey-Fulbright). Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Salamanca). Profesor y Presidente CEISH de la UTE y Coordinador Académico de CIESPAL. Coordina un observatorio de organizaciones sociales y trabaja sobre esfera pública, ética y migración.

**Víctor Hugo Torres Dávila.** Doctor Estudios Culturales Latinoamericanos, docente titular en Universidad Politécnica Salesiana Ecuador, su campo de interés es el poder local y los procesos urbano regionales.

## Sobre las autoras y los autores

**Ramiro Aguilar Torres.** Doctor en Jurisprudencia y Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha realizado Cursos de posgrado en la especialidad de Criminología. Universidad de Salamanca y el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, España. Profesor de derecho penal en diversas universidades, fue Asambleísta Nacional en el período 2013-2017.

**Érika Arteaga Cruz.** Phd (c) en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad por la Universidad Andina Simón Bolívar. MPH la University of South Florida. Médica por la Universidad San Francisco de Quito. Miembro del grupo de trabajo CLACSO Salud Internacional.

**Gonzalo Assusa.** Gonzalo Assusa. Doctor en Ciencias Antropológicas (UNC), licenciado en Sociología (UNVM). Profesor titular de la cátedra Elementos de Sociología (UNC). Investigador asistente del Conicet. Investigador del programa de investigación “Reproducción social en el Gran Córdoba: dinámicas recientes”. Ha publicado a nivel nacional e internacional sobre diferentes aspectos de la desigualdad social.

**Gustavo Ayala.** Ecuatoriano. Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Diploma en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid. Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca. Interesado en sistemas políticos, comportamiento electoral, Estado.

**Augusto Barrera Guarderas.** Doctor en Sociología, Docente Universitario, ex-alcalde de Quito.

**Cynthia Carofilis Cedeño.** Licenciada en Psicología y Máster en Migraciones Internacionales en la Universidad de Valencia (España). Doctora (c) en Ciencias Sociales por la Universidad Pontificia

Bolivariana de Medellín (Colombia). Sus líneas de investigación son: subjetividades políticas, participación política, género, feminismos. Sus últimas publicaciones tratan sobre el cuerpo en los rituales políticos. Es profesora titular auxiliar de la Universidad Politécnica Salesiana en Quito.

**Alejandro Cozachcow.** Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Ciencias Sociales (UNGS/IDES). Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Becario Posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Cs. Sociales, UBA. Docente en la materia Sociología de la Infancia, Adolescencia y Juventud de la Carrera de Sociología de la UBA. Integrante del Grupo de Trabajo Juventudes e Infancias de CLACSO.

**Juan Cuvi.** Máster en Desarrollo por la Universidad Politécnica Salesiana. Miembro de la Comisión Nacional Anticorrupción. Articulista en varios medios de comunicación digitales. Miembro de ALAMES Ecuador.

**Agustín De Marco.** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Ayudante graduado de la cátedra de Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**Paz Guarderas Albuja.** Psicóloga por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). Doctora en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Sus líneas de investigación son: intervención psicosocial y violencia de género; actuación psicológica y diversidades sexo-genéricas; acoso sexual en las universidades. Es profesora de la carrera de psicología de la Universidad Salesiana de Quito (Ecuador)

**Diego Armando Jiménez-Bósquez.** Filósofo de la PUCE y Magíster en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesor de Filosofía del Derecho y Filosofía política en pregrado, y de Filosofía de la Educación y Ética aplicada en posgrados. Candidato a PhD por la Universidad de Barcelona.

**Gabriel Kessler.** Gabriel Kessler. Doctor en Sociología (EHESS). Investigador principal del CONICET en la UNLP, donde también es profesor titular. Profesor en UNSAM/IDAES. Sus libros más recientes son *Controversias sobre la desigualdad* (2015), *Muertes que importan* (con Sandra Gayol, 2018), *Uneven Trajectories: Latin American society today* (2020) y *La ¿nueva? estructura social en América Latina* (2020), ambos en coautoría con Gabriela Benza.

**Edgar Andrés Londoño Niño.** Doctorando en Ciencia Política del Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP), Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ). Investigador del Observatorio Político Suramericano (OPSA), del Núcleo de Estudios de Actores y Agendas de Política Exterior (NEAAPE) del IESP-UERJ y del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

**Anahí Macaroff.** Antropóloga por la Universidad Nacional de Rosario, Master en Ciencias Sociales con mención en Comunicación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, investigadora asociada al Instituto de Estudios Ecuatorianos. Trabajos más recientes se relacionan con los y las trabajadoras de las haciendas bananeras y el comportamiento político de las elites agrarias.

**Fabricio Pereira da Silva.** Profesor del Departamento de Estudos Políticos y del Programa de Pós-Graduação em Ciência Política de la Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Brasil. Profesor de la Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

**Judith Pinos Montenegro.** Docente PUCE, Sede Ambato, PhD en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Género y Cultura por la Universidad de Chile, Profesora de Filosofía. Ex becaria SENESCYT y CONICYT.

**Ricardo Restrepo Echavarría.** Profesor-investigador colombo-ecuatoriano afiliado a la Universidad Técnica de Manabí (UTM). Es PhD en Filosofía de la Universidad de Canterbury, Nueva Zelanda, y ha sido profesor de la Universidad Nacional de Educación del Ecuador, entre varias otras universidades nacionales e internacionales, donde lideró la creación de la carrera de Educación en Ciencias Experimentales y dirigió el Observatorio de la Educación. Es autor de múltiples obras académicas y científicas en ámbitos de filosofía, educación, ciencias políticas y economía, incluyendo, el Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana.

**Denisse Rodríguez.** PhD en Geografía y Master of Environment, Universidad de Melbourne, Australia; y Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Se desempeña actualmente como Profesora en Geografía Humana en la Universidad de Monash, Australia. Sus intereses de investigación incluyen conflictos socio-ecológicos, extractivismo y movimientos socio-ambientales.

**Alejandro Recio Sastre.** Licenciado en Filosofía por la Universidad de Salamanca (USAL) y Máster en Estudios Avanzados de Filosofía por la misma universidad. Se doctoró en Filosofía moral y política en la Universidad de Valladolid y la Universidad de Chile. Actualmente sus investigaciones ocupan temas de Biopolítica y Bioética, ha laborado como docente-investigador en la UNAE (Universidad Nacional de Educación) de Ecuador durante el año 2019 y recientemente aporta servicios educativos en posgrados de universidades ecuatorianas.

**Yura Serrano.** Ecuatoriano. Maestrante en Sociología Política, FLACSO-Ecuador. Licenciado en Comunicación, Universidad Politécnica Salesiana de Quito. Interesado en experiencias de articulación social y política local que se presentan como alternativas a la noción de desarrollo.

**René Unda Lara.** Doctor en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud (U. de Manizales-CINDE, Colombia). Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas (PUCE, Ecuador). Profesor investigador de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador. Coordinador del grupo de investigación sobre niñez, adolescencia y juventud, CINAJ-UPS, Ecuador. Miembro del GT “Juventudes e Infancias” del CLACSO. Editor de la Revista *Universitas* (UPS Ecuador).

**Melina Vázquez.** Posdoctora en Investigación en Infancias y Juventudes (CLACSO, U. Manizales/CINDE, FLACSO, UBA, PUC San Pablo, COLEF, CIPS, UNLa), Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Ciencias Sociales; Magíster de la UBA en Investigación en Ciencias Sociales; Licenciada en Sociología, UBA. Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora de Sociología de la infancia, adolescencia y juventud de Carrera de Sociología (UBA), en especializaciones (CLACSO, UNICEF) y Seminarios de Posgrado. Coordinadora académica de la Especialización y Curso internacional en Infancias y Juventudes (CLACSO). Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Juventudes e infancias de CLACSO (2016-2019) y del Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes (GePoJu) (UBA). Editora en jefe internacional de la Revista *Universitas* (UPS, Ecuador).







Los progresismos nacieron en medio de, o como el resultado de la devastación provocada por el neoliberalismo y caminaron sobre el cascajo de los partidos tradicionales. En Ecuador, el gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana” fue un intenso fenómeno político de más de una década que cultivó varios éxitos electorales y sociales. Su propuesta emergió en medio de una crisis profunda que había quebrado la hegemonía política de las elites y desgastado los engranajes del sistema político representativo.

Las páginas de este libro, fruto de un extraordinario esfuerzo colectivo, ensayan una explicación sobre los significados y herencias de los gobiernos progresistas con un énfasis especial en la experiencia ecuatoriana, atendiendo a los profundos efectos que tuvieron en la sociedad, la economía y los Estados de los países involucrados. Al mismo tiempo, este libro aborda los primeros signos del ciclo post-progresista en el que emerge el neogolpismo, el Estado de excepción, la anti-política tanto como la emergencia de fuerzas alternativas.

*Ecuador. Balances, debates y desafíos post-progresistas* propone un acercamiento plural y crítico sobre el presente histórico del Ecuador a través de lecturas que conjugan perspectivas locales, nacionales y regionales.



**ie** INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECUATORIANOS

  
**ABYA  
YALA** | UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
SALESIANA