

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 9 Año (2022) Núms. 229-232, págs.1-76

- Daniel José Silva Oliveira e Iván Beck Ckagnazaroff Principios de gobierno abierto: Uma revisão pela perspectiva histórica
(2022-229 págs. 1-18)
- Santiago Andrés Pérez Pazmiño Agrupaciones de la opinión pública: las elecciones seccionales en Quito 2019
(2022-230 págs. 19-38)
- María Patricia Romero Estrada Análisis e influencia del discurso sobre la población votante de Loja –Ecuador
(2022-231 págs. 39-54)
- Angy Floemma Mora Noguera Límites legítimos o represión estatal: análisis de las resoluciones de la SUPERCOM en Ecuador 2015
(2022-232 págs. 55-75)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Con la colaboración de **Diana Letizia Macera Gutiérrez**
en la edición y maquetación de este número

Consejo de Dirección

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
(Director)

Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UAM. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Princípios de governo aberto: Uma revisão pela perspectiva histórica

Oliveira, Daniel José Silva

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.

✉ djso@ufmg.br

ORCID ID: [0000-0002-0475-6564](https://orcid.org/0000-0002-0475-6564)

Ckagnazaroff, Iván Beck

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil.

✉ ivanbeck@face.ufmg.br

ORCID ID: [0000-0002-8179-269X](https://orcid.org/0000-0002-8179-269X)

Documento recibido: 15 noviembre 2021
Aprobado para publicación: 13 junio 2022

Resumo

Ao longo do tempo, o conceito de governo aberto tem se tornado mais amplo, incorporando princípios distintos de acordo com os contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico em cada época. Isso contribuiu para que o conceito evoluísse por diferentes caminhos, o que tem dificultado o entendimento comum sobre o significado do termo. Por essa razão, esta pesquisa foi realizada com o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo. Apesar da discussão conceitual contemporânea ainda ocorrer sob diferentes perspectivas, alguns estudos sinalizam um possível consenso para a consolidação do conceito de governo aberto.

Palavras-chave

governo aberto; transparência; participação; colaboração.

Abstract

Over time, open government concept has become broader, incorporating different principles according to the political, social, economic, cultural, and technological contexts in each era. This has contributed to the concept evolving in different ways, which has made it difficult to reach a common understanding of what the term means. For this reason, this research aims to review the evolution of the concept of open government from a historical perspective, evidencing the context in which new principles were attributed to its definition and pointing out ways

for future studies in order to minimize the term's ambiguity. Although the contemporary conceptual discussion still occurs under different perspectives, some studies indicate a possible consensus for consolidation of the open government concept.

Keywords

open government; transparency; participation; collaboration.

Resumen

Con el tiempo, el concepto de gobierno abierto se ha vuelto más amplio, incorporando diferentes principios según los contextos políticos, sociales, económicos, culturales y tecnológicos de cada época. Esto ha contribuido a que el concepto evolucione por diferentes caminos, lo que ha dificultado que se llegue a un entendimiento común de lo que significa el término. Por ello, esta investigación se realizó con el objetivo de revisar la evolución del concepto de gobierno abierto desde una perspectiva histórica, destacando el contexto en el que se atribuyeron nuevos principios en su definición y apuntar caminos para futuros estudios con el fin de minimizar la ambigüedad relacionada con el término. Aunque la discusión conceptual contemporánea sigue teniendo lugar bajo diferentes perspectivas, algunos estudios señalan un posible consenso para la consolidación del concepto de gobierno abierto.

Keywords

gobierno abierto; transparencia; participación; colaboración.

Introdução

O conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos. Ao longo do tempo, as definições têm incorporado diversos princípios, muitas vezes sob influência dos contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico de cada momento na história.

O primeiro registro na literatura do termo *open government* ocorreu em 1811, no Reino Unido, relacionado à igualdade na garantia dos direitos civis de todos os cidadãos (Cuninghame, 1811). Em 1875 o termo ressurgiu nos Estados Unidos da América (EUA) com a ideia de que governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais (Ingersoll, 1875). Entre as décadas de 1950 a 1970, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos EUA, o termo passou a ser entendido como sinônimo de acesso à informação governamental (Parks, 1957).

A partir da primeira década do século XXI surgiram algumas iniciativas que influenciaram a compreensão sobre governo aberto em todo o mundo. Em 2002, foi realizada uma mesa-redonda internacional sobre a construção de governo aberto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que foram definidos três princípios básicos de governo aberto: *accountability*, transparência e abertura (OECD, 2003). Em 2009, o governo Barack Hussein Obama (2009-2017, Partido Democrata) implementou uma iniciativa de governo aberto baseada nos princípios de transparência, participação e colaboração, ampliando as noções anteriores sobre o tema. Esta experiência iniciada nos EUA chamou a atenção de diferentes países, como a Austrália, que implementou sua própria iniciativa de governo aberto tomando como princípios a liderança, o

engajamento e o acesso às informações governamentais (Tanner, 2010). Estas propostas de governo aberto ganharam visibilidade em outras partes do mundo e outros países anunciaram novas iniciativas de governo aberto. Assim, os princípios de governo aberto passaram a ser debatidos internacionalmente, despertando o interesse tanto dos governos quanto da academia, tornando-se uma importante agenda global (Lee & Kwak, 2012). Foi nesse contexto que surgiu a *Open Government Partnership* (OGP), uma iniciativa internacional com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos sob os princípios de transparência, participação, *accountability* e tecnologia e inovação (OGP, 2011). Os esforços da parceria têm sido muito importantes no sentido de conduzir iniciativas de abertura em diversos países, influenciando a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o conceito de governo aberto. Entretanto, ainda há na literatura algumas divergências sobre o significado e os princípios atribuídos ao termo. Por essa razão, esta pesquisa foi realizada com o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica, evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo.

Este estudo se justifica porque a ampliação do significado e a incorporação de diferentes princípios ao termo governo aberto têm sido pouco discutidas na literatura acadêmica (Wootten & Kiss, 2018; Tai, 2021). A noção básica de governo aberto raramente é problematizada e muitos artigos não discutem sobre seus princípios (Hansson, Belkacem, & Ekenberg, 2014). Além disso, existe uma carência de estudos que analisem como o governo aberto está sendo definido na atualidade e quais as variações no uso do termo (Francoli & Clarke, 2014). Por fim, embora o conceito de governo aberto esteja sendo propagado por alguns líderes políticos em todo o mundo, o discurso acadêmico está apenas começando a concentrar-se sobre este tema (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012).

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção são apresentados os primeiros registros do termo governo aberto. Na terceira seção, são apresentadas as iniciativas pioneiras que influenciaram a compreensão sobre o termo. Na quarta seção é feita uma discussão sobre o conceito de governo aberto na literatura contemporânea. Na quinta seção são feitas as considerações finais.

Governo aberto: primeiros registros

Embora alguns autores acreditem que o primeiro registro do termo governo aberto tenha ocorrido junto ao Movimento pela Liberdade de Informação nos EUA, na década de 1950 (e.g. Yu & Robinson, 2012; Kornberger, Meyer, Brandtner, & Höllerer, 2017; Francoli & Clarke, 2014; Abu-Shanab, 2015; Chatwin, Arku, & Cleave, 2019; Sandoval-Almazán, 2015), uma busca minuciosa na literatura revelou que o termo já era utilizado desde o século XIX.

O primeiro registro do termo *open government* foi encontrado na obra "*Principles of the Constitution of Governments*" de William Cuninghame, publicada no Reino Unido em 1811. Para Cuninghame (1811), há apenas dois tipos de governos, existentes ou que podem existir no mundo, que seriam:

Um [governo] aberto, que tem em vista os interesses de todos e protege os interesses de todos, isto é, os direitos civis de todos, igualmente – e um restrito, que tem em vista os interesses de alguns, e protege os interesses de alguns, ou seja, mais do que os direitos civis de alguns, particularmente. O caminho para se ter um governo aberto é ter as pessoas que o compõe, influenciadas por um espírito geral, para que elas possam contribuir para o benefício geral, e o caminho para se ter um [governo] restrito é ter as pessoas que o compõe influenciados por um espírito particular,

de modo que elas possam constituí-lo nesse mesmo sentido (Cuninghame, 1811, p.48, tradução nossa).

A noção de que um governo aberto é aquele que defende os direitos civis de todos com igualdade, conforme descrito na obra de Cuninghame (1811), provavelmente foi influenciada pelas mudanças que ocorriam na economia, na cultura e nas leis britânicas uma década após a formação do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda. Esta foi uma época marcada pelo florescimento da atividade associativa, por reuniões públicas, pela participação popular nas eleições e pelos esforços diretos na tentativa de influenciar o Estado Nacional, especialmente por meio do parlamento britânico (Tilly, 1995).

A dicotomia entre governo aberto e governo restrito se repete nos EUA algumas décadas depois na obra "*Fears for Democracy Regarded from the American Point of View*", de Charles Ingersoll, publicada em 1875. Primeiramente, o autor expõe sua opinião de que os EUA, no final do século XIX, tinha um governo restrito: "todo homem sincero deve admitir que uma sociedade, tão capaz como a nossa, não se integra ao governo. O governo não é influenciado por todos, mas, como em outras partes do mundo, por poucos" (Ingersoll, 1875, p.4, tradução nossa). No decorrer da obra, em sua crítica à Convenção Constitucional dos EUA de 1787, Ingersoll sugere um governo aberto como alternativa: "Uma grande experiência devia ser feita: um povo, com ideias novas, iniciando suas carreiras, deveria exigir das mãos de seus governantes, não uma democracia pura, que, necessariamente, estava fora de questão, mas um governo aberto, com instituições que lhes dariam ampla liberdade de ação" (Ingersoll, 1875, p.18, tradução nossa).

Essa ideia de Ingersoll (1875) de que um governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais reflete o momento político que ficou conhecido nos EUA como Era da Reconstrução (*Reconstruction Era* – 1865 -1920). Este foi um período durante o qual os americanos contestaram a natureza do governo e estiveram em pauta várias discussões sobre sufrágio, cidadania e direitos civis sob uma visão emancipacionista relacionada a questões de raça, gênero, imigração e economia (Richardson, 2017).

O entendimento do que é (ou deveria ser) um governo aberto para Cuninghame e Ingersoll possui uma diferença. Para Cuninghame (1811), governo aberto é aquele que defende o interesse e os direitos de todos de forma igualitária, sendo os membros do governo os protagonistas. Por outro lado, Ingersoll (1875) sugere um governo aberto em que o povo também seja um sujeito ativo com liberdade de agir junto às instituições governamentais. Contudo, é importante ressaltar que os dois autores não procuraram desenvolver um conceito estruturado de governo aberto, mas os trechos de suas obras demonstram que, desde o século XIX, a expressão composta pelo substantivo "governo" qualificada pelo adjetivo "aberto" tinha certa relação com a democracia, a igualdade e a emancipação social.

Na segunda metade do século XX, durante o Movimento pela Liberdade de Informação ocorrido nos EUA, a noção de governo aberto começa a percorrer outro caminho, muitas vezes relacionado com o acesso às informações governamentais.

Governo aberto no século XX: do acesso à informação ao acesso às arenas de tomada de decisão

Ainda que a primeira lei de acesso à informação tenha sido promulgada pela Suécia em 1766, a ideia de governo aberto como sinônimo de acesso às informações governamentais está relacionada ao Movimento pela Liberdade de Informação que ocorreu nos EUA entre as décadas de 1950 a 1970 (Calderón, 2012). Este foi um período marcado por um movimento que lutava contra as restrições no acesso à informação sobre atividades e operações governamentais. Um dos protagonistas desse movimento foi o advogado Wallace Parks, que atuou como conselheiro no *Special Subcommittee on Government Information*. De acordo com Yu e Robinson (2012), Wallace Parks é creditado como um pioneiro na exposição do termo *open government* em seu artigo “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, publicado pela *The George Washington Law Review* em 1957. Porém, o termo aparece apenas duas vezes no corpo do artigo, e no trecho mais relevante, Parks relaciona governo aberto especificamente com o aspecto normativo da disponibilização de informações governamentais ao público: “[...] é inquestionável que o governo aberto e a disponibilidade de informações devem ser a regra geral, havendo exceções somente quando existirem direitos, interesses e considerações substanciais que exijam sigilo ou confidencialidade” (Parks, 1957, p.4, tradução nossa).

O trabalho de Parks, juntamente com outros trabalhos desenvolvidos pelo *Special Subcommittee on Government Information* e o apoio da imprensa, culminaram, alguns anos depois, na histórica *Freedom of Information Act* (FOIA), assinada em 4 de julho de 1966 pelo então presidente dos EUA, Lyndon Baines Johnson (1963-1969, Partido Democrata). A FOIA foi uma das mais importantes leis de liberdades civis já aprovadas no sentido de garantir o acesso às informações governamentais.

Ao longo das décadas posteriores, o termo governo aberto continuou sendo empregado como sinônimo para o acesso às informações governamentais nos EUA (Francoli & Clarke, 2014). Como a jurisprudência e outras regulamentações relacionadas à FOIA se desenvolveram a partir da década de 1970, os tribunais federais dos EUA começaram também a utilizar o termo governo aberto em suas decisões referindo-se igualmente ao acesso à informação (Yu & Robinson, 2012). No Reino Unido não foi diferente. Ronald Wraith, em seu ensaio “*Open Government: The British Interpretation*”, publicado em 1977 pelo *Royal Institute of Public Administration*, definiu governo aberto como o direito de acesso às informações públicas: “Este ensaio discute o que veio a ser chamado de ‘governo aberto’, uma expressão moderna cuja intenção geral é razoavelmente clara, mas cujo significado prático aguarda esclarecimentos. Em termos gerais, trata-se do direito do público de acesso às informações oficiais [...]” (Wraith, 1977, p. 9, tradução nossa).

Essa concepção de governo aberto continuou predominando em grande parte das publicações da época, tais como: o Relatório Suplementar nº 02/1981 da Comissão das Informações Oficiais da Nova Zelândia, intitulado “*Towards Open Government*” (Danks, 1981); o *White Paper* intitulado “*Open Government*”, que foi submetido ao Parlamento Britânico pelo então Chanceler do Ducado de Lancaster, William Waldegrave, em 1993, no Reino Unido (Waldegrave, 1993); e o livro “*Open Government: Freedom of Information and Privacy*”, de Andrew McDonald e Greg Terrill, publicado em 1998, que reúne vários textos que relacionam o termo governo aberto ao direito de acesso à informação em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda (McDonald & Terrill, 1998). Algumas exceções são Redford (1969), Cameron (1972), Clark (1986) e Robertson (1999), conforme descrito a seguir.

Em 1969, na obra “*Democracy in the Administrative State*”, o cientista político e professor da Universidade do Texas, Emmette Shelburn Redford, insere o termo governo aberto em um contexto de acesso às arenas de

tomada de decisão (Redford, 1969). De modo semelhante, um impresso intitulado “*Open government: to what degree?*”, publicado em 1972 na Austrália pela *Victorian Fabian Society*, de autoria do então ministro do trabalho australiano, Clyde Robert Cameron (1972-1974, Partido Trabalhista Australiano), apresenta uma ideia de governo aberto que enfatiza o acesso à informação e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos são indissociáveis (Cameron, 1972). No artigo “*Open Government: The French Experience*”, publicado em 1986 no periódico *The Political Quarterly*, David Clark esboça o entendimento de governo aberto como algo mais que acesso à informação. Para Clark (1986), apenas o direito de acesso a informações oficiais não é uma permissão para um governo aberto, pois garantir o direito à informação não é o mesmo que garantir o direito a uma consulta preliminar à decisão, e muito menos co-decisão. No livro “*Secrecy and open government: Why governments want you to know*” de Kenneth Robertson, publicado em 1999 no Reino Unido, o autor considera que governo aberto está relacionado ao acesso dos cidadãos às arenas de tomada de decisão: “Governo aberto significa, parafraseando a famosa frase do presidente dos EUA, Woodrow Wilson, ‘políticas abertas, alcançadas abertamente’, que tal mudança envolveria uma democracia participativa, e não consultiva, na qual a influência do povo pudesse ser exercida em todas as etapas do processo de tomada de decisão” (Robertson, 1999:21, tradução nossa).

Essa visão de governo aberto voltada para a interação entre governo e sociedade começou a se popularizar na primeira década do século XXI, principalmente após o surgimento de iniciativas pioneiras que influenciaram diretamente a compreensão do termo.

Governo aberto no século XXI: iniciativas pioneiras

A partir da primeira década do século XXI surgiram algumas iniciativas que influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo, cujas principais são: a *International Roundtable on Building Open Government* (OCDE); a *Open Government Initiative* (EUA), o *Government 2.0* (Austrália) e a iniciativa internacional *Open Government Partnership*.

International Roundtable on Building Open Government – OCDE

Nos dias 23 e 24 de maio de 2002, foi realizado em Liubliana, capital da Eslovênia, o evento “International Roundtable on Building Open Government in South East Europe: Information, Consultation and Public Participation”. A mesa-redonda foi organizada pela OCDE em parceria com o Governo da Eslovênia, o World Bank Institute e o Open Society Institute. O evento contou com a presença de representantes de 28 países entre membros e não membros da OCDE, com igual número de profissionais dos governos e da sociedade civil. O objetivo do evento foi promover uma discussão baseada nas experiências dos países convidados sobre como criar estruturas legais, institucionais e políticas robustas para acesso a informações, consultas e participação do público na elaboração de políticas visando gerar contribuições para a construção de políticas públicas melhores, para o combate à corrupção e para gerar maior confiança do público no governo.

As discussões realizadas no evento foram registradas no livro “*Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*”, que foi publicado em 2003 pela OCDE. O livro fornece uma visão geral das principais questões envolvidas na construção de um governo aberto, como garantir transparência e *accountability*, ampliar as oportunidades de participação do cidadão na formulação de políticas públicas e construir parcerias entre governo, cidadãos e organizações da sociedade civil (OECD, 2003). Este foi o primeiro registro de um organismo internacional multilateral que propôs diretrizes de governo aberto que envolvem não só o acesso à informação, mas a participação cidadã no ciclo político-administrativo.

A partir das discussões entre os representantes dos governos e da sociedade civil presentes no evento, foram definidos três princípios básicos sobre os quais se constrói um governo aberto:

- **Accountability:** Significa que é possível identificar e responsabilizar agentes públicos por suas ações;
- **Transparência:** Significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo devem estar disponíveis ao público; e
- **Abertura:** Significa que os governos devem ouvir os cidadãos e empresas e levar em consideração suas sugestões ao elaborar e implementar políticas públicas.

De acordo com as diretrizes propostas pela OCDE naquele momento, esses princípios não deveriam ser encarados como noções abstratas, pois cada um pode ser aplicado na prática por meio de legislação, políticas e estruturas institucionais formais e informais, o que demanda aos governos democráticos que procurem atualizar constantemente suas leis, políticas e ferramentas a fim de envolver efetivamente os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas (OECD, 2003).

Open Government Initiative – EUA

No dia 21 de janeiro de 2009, em seu primeiro dia como presidente dos EUA, Barack Obama assinou o *Memorandum on Transparency and Open Government*, que significou o primeiro anúncio oficial sobre a abertura do governo federal ao povo norte-americano (Obama, 2009). Este memorando foi endereçado aos chefes de departamentos e agências executivas com o objetivo de firmar um compromisso para inaugurar uma nova era de abertura do governo, apoiada em um conjunto de estratégias baseadas em três princípios:

- **Transparência:** A transparência promove a *accountability* e fornece informações aos cidadãos sobre o que o governo está fazendo. A informação mantida pelo Governo Federal é um bem nacional;
- **Participação:** A participação social aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões. Por isso é preciso oferecer aos cidadãos maiores oportunidades de participar na formulação de políticas e fornecer ao governo os benefícios de sua experiência e informações coletivas;
- **Colaboração:** A colaboração envolve ativamente os cidadãos, organizações sem fins lucrativos e o setor privado com todos os níveis do governo na utilização de ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si.

Em 8 de dezembro de 2009, o diretor do Gabinete de Gestão e Orçamento da Casa Branca, Peter Richard Orszag, emitiu o memorando *Open Government Directive*, orientando aos departamentos e agências executivas dos EUA a imediatamente tomarem medidas específicas para implementar esses três princípios (Orszag, 2009). A partir daí, a administração de Obama se esforçou para criar um modelo de governo aberto baseando-se na ideia de que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) poderiam abrir as portas para transparência, *accountability*, inovação, eficiência e flexibilidade no governo (Yu & Robinson, 2012; Gianluigi, Blerina, Andrea, & Carlo, 2014). Esta experiência chamou a atenção de diferentes países. A exemplo dos EUA, a Austrália implementou uma iniciativa de governo aberto inovadora, denominada Government 2.0.

Government 2.0 – Austrália

O governo da Austrália seguiu a iniciativa pioneira dos EUA e anunciou seu próprio modelo de governo aberto denominado Government 2.0 (Francoli e Clarke, 2014). Neste país, a abertura do governo foi recomendada por

um grupo de trabalho chamado *Government 2.0 Taskforce*, que foi composto por políticos, técnicos e gestores do governo, empresas, universidades e instituições culturais (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014).

Em 22 de dezembro de 2009 – exatamente duas semanas após a publicação do memorando *Open Government Directive* nos EUA – o presidente do *Government 2.0 Taskforce*, Nicholas Gruen, entregou ao governo australiano o relatório intitulado *Engage: Getting on with Government 2.0* (Gruen, 2009). A recomendação central do relatório era o compromisso do governo australiano em assinar uma Declaração de Governo Aberto enfatizando o papel das ferramentas e abordagens da Web 2.0 como instrumentos de interação com os cidadãos.

Atendendo à recomendação, em julho de 2010, o então Ministro do Departamento de Finanças e Desregulamentação, Lindsay James Tanner, assinou a Declaração de Governo Aberto (Tanner, 2010) em que o governo australiano se comprometeu à abertura sob os seguintes princípios fundamentais:

- **Acesso à informação:** Fortalecer os direitos dos cidadãos de acesso às informações governamentais, estabelecer uma cultura de pró-divulgação entre as agências do governo australiano a partir da inovação on-line, e tornar as informações governamentais mais acessíveis e utilizáveis.
- **Engajamento:** Atuar em colaboração com os cidadãos no ciclo de políticas públicas e na execução de serviços para aprimorar os processos do governo e melhorar os resultados de desempenho; e
- **Participação:** Tornar o governo mais consultivo e participativo.

Estes três princípios apresentados pela Declaração de Governo Aberto australiana são semelhantes aos princípios de governo aberto estabelecidos pelos EUA. Porém, enquanto na visão do governo estadunidense as tecnologias da informação e comunicação (TICs) são reconhecidas como ferramentas importantes para impulsionar a interação entre o governo e o público, para o governo australiano, a utilização das TICs (especialmente as ferramentas da Web 2.0) são imprescindíveis para implementação do governo aberto (Khan, 2015).

Essas propostas de governo aberto dos EUA e Austrália ganharam visibilidade em outras partes do mundo, e alguns países, como Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e outros países da União Europeia, também anunciaram iniciativas independentes de abertura em seus governos (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Foi nesse contexto que surgiu a *Open Government Partnership*.

Open Government Partnership

A *Open Government Partnership* (OGP) é uma iniciativa internacional voluntária criada com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos de diversos países quanto a promover a transparência, aumentar a participação dos cidadãos nos debates e decisões políticas, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias da informação para fortalecer a governabilidade e a qualidade dos serviços públicos (Francoli & Clarke, 2014).

A ideia de criação da OGP foi lançada pelo então presidente dos EUA, Barack Obama, em setembro de 2010, na 65ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil foi o primeiro país a ser convidado pelos EUA para participar da parceria que seria formalizada no ano seguinte juntamente com mais seis países, compondo um grupo de oito países fundadores (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega).

A OGP foi lançada oficialmente no âmbito das atividades da 66ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011 (Lee & Kwak, 2012). Durante o lançamento, os chefes de Estado dos oito países fundadores endossaram uma Declaração de Governo Aberto e anunciaram seus Planos de Ação iniciais atendendo a quatro princípios:

- **Transparência:** As informações sobre as atividades e as decisões do governo devem ser abertas, abrangentes, pontuais e livremente disponíveis ao público de acordo com as normas de dados abertos;
- **Participação cidadã:** Os governos devem mobilizar os cidadãos a participar no debate público e contribuir para o desenvolvimento de uma governança mais responsiva, inovadora e eficaz;
- **Accountability:** Deve haver regras, regulamentos e mecanismos para que atores governamentais justifiquem suas ações, atuem em resposta às críticas e aceitem as consequências da falta de cumprimento das leis ou compromissos;
- **Tecnologia e inovação:** Os governos devem reconhecer a importância de proporcionar aos cidadãos o livre acesso à tecnologia, bem como o papel das novas tecnologias na promoção da inovação e investir na capacitação dos cidadãos para que possam utilizar da melhor forma as ferramentas tecnológicas.

Cabe destacar que o cumprimento destes princípios propostos pela OGP não implica em um modelo rígido de governança a ser adotado pelos países-membros. Desde o início, a parceria procura incentivar a troca de experiências entre seus membros ao invés de impor uma agenda rígida. A OGP, que conta atualmente com 77 países-membros, representou um primeiro esforço multilateral no sentido de promover a abertura dos governos ao escrutínio público, a participação cidadã e a colaboração na concepção e monitoramento de políticas públicas (Martínez, 2018). Esses esforços da OGP em conduzir iniciativas de abertura em diversos países influenciaram diretamente a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o significado de governo aberto (Francoli & Clarke, 2014). Contudo, diferentes princípios ainda são atribuídos ao termo.

O conceito de governo aberto na atualidade

Como visto, o conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos, incorporando diversos princípios ao longo do tempo. Na literatura contemporânea, o termo governo aberto tem sido discutido basicamente por meio de três abordagens, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Abordagens de governo aberto na literatura contemporânea.

Abordagem	Influência	Autores
Governo aberto como sinônimo de transparência, acesso à informação ou abertura de dados governamentais.	Discussões que predominaram durante a segunda metade do século XX, cujo entendimento sobre governo aberto estaria limitado ao acesso às informações governamentais. Exemplo: Movimento pela Liberdade de Informação nos EUA.	Capuano (2014), Corrêa, Paula, Corrêa, e Silva (2017); Marjanovic e Cecez-Kecmanovic (2017), Pollitt e Bouckaert (2011).

<p>Governo aberto como plataformas tecnológicas, evolução de governo eletrônico (<i>e-government</i>).</p>	<p>Discussões com forte apelo na tecnologia da informação, que consideram o uso de ferramentas tecnológicas como a finalidade do governo aberto.</p> <p>Exemplo: a iniciativa <i>Government 2.0</i> da Austrália.</p>	<p>Evans e Campos (2013), Harrison et al. (2012), Kassen (2014), Sandoval-Almazán (2015), Yu e Robinson (2012).</p>
<p>Governo aberto como modelo de governança que incorpora diferentes princípios voltados para o acesso à informação e o acesso às arenas de tomada de decisão pelos cidadãos e outros atores não governamentais.</p>	<p>Discussões que consideram que o conceito de governo aberto está associado a uma gama mais ampla de princípios e valores que vão além da transparência e do uso de ferramentas tecnológicas.</p> <p>Exemplo: a <i>Open Government Initiative</i> dos EUA e a OGP.</p>	<p>Bellix, Guimarães, e Machado (2017), Blasio e Selva (2019), Bonivento (2016), Brelàz, Crantschaninov, e Bellix (2021), Calderón (2012), Castaños (2016), Cruz-Rubio (2015), Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012), Francoli e Clarke (2014), Kornberger et al. (2017), Meijer et al. (2012), Peña (2016), Ramírez-Alujas (2012), Veljković et al. (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015).</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na literatura contemporânea ainda é comum encontrar autores que limitam a discussão sobre governo aberto ao princípio da transparência, principalmente aqueles que atribuem ao termo o mesmo significado que predominou durante a segunda metade do século XX, de que governo aberto seria sinônimo de acesso às informações governamentais. Em contrapartida, vários autores consideram que a ideia de um governo aberto vai além da transparência e do acesso às informações governamentais, absorvendo a noção de participação e governança democrática. (e.g. Francoli e Clarke, 2014; Gianluigi et al., 2014; Hansson et al., 2014; Veljković et al., 2014; Castaños, 2016; Calderón, 2012; Ramírez-Alujas, 2012; Evans e Campos, 2013; Cruz-Rubio, 2015; Bonivento, 2016; Brelàz et al., 2021). Apesar de que a transparência seja considerada o principal pilar para abertura do governo, a concepção contemporânea de governo aberto parte, em princípio, do reconhecimento tácito de que a transparência tomada isoladamente não é suficiente (Ramírez-Alujas, 2011; Wirtz e Birkmeyer, 2015; Peña, 2016). De acordo com Cruz-Rubio (2015), o governo aberto também não deve ser confundido com a abertura de dados governamentais (*open government data*). Para o autor, dados abertos podem ser definidos como uma filosofia e prática que visa disponibilizar certos dados livremente para todos, sem restrições de direitos autorais, patentes ou qualquer outro mecanismo de controle. Nesse sentido, a abertura de dados governamentais pode ser considerada um dos eixos articuladores de maior transparência, que é uma das dimensões de governo aberto.

Na literatura há também uma discordância sobre o papel das TICs no que se entende por governo aberto. Enquanto alguns autores defendem que as TICs são ferramentas importantes para impulsionar as iniciativas de governo aberto (Castaños, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Meijer et al., 2012), outros limitam a ideia de governo aberto ao uso de plataformas tecnológicas interativas ou o consideram uma evolução do governo eletrônico ou *e-government* (Kassen, 2014; Sandoval-Almazán, 2015; Yu e Robinson, 2012; Harrison et al., 2012). Cruz-Rubio (2015) esclarece que governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico. Para o autor, na medida em que o governo aberto pode ser entendido como um modelo de governança que visa tornar o governo mais transparente, participativo e colaborativo, o governo eletrônico se limita à utilização de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços públicos. Apesar de algumas convergências entre os conceitos no que diz respeito à utilização da tecnologia para impulsionar a interação entre governo e cidadãos, o governo eletrônico não implica

uma mudança nos valores ou nos princípios que regem o processo político-administrativo, como é o caso do governo aberto. Uma questão relevante sobre essa abordagem orientada pelas TICs é que vários autores não refletem sobre as limitações das ferramentas tecnológicas, além de desconsiderarem o contexto das iniciativas de governo aberto. Essa abordagem, muitas vezes é motivada pelo entusiasmo tecnológico e pela ambiguidade conceitual relacionada ao governo aberto (Wilson, 2017). Muitos autores, quando se referem ao público, não consideram que este é marcado por diferenças. Oszlak (2013) destaca que ao se tratar das TICs no contexto do governo aberto é preciso lembrar que existe desigualdade no acesso a estas ferramentas entre grupos sociais distintos e que há interesses antagônicos entre esses grupos. Como lembra Oliverio (2011), as diferenças sociais e econômicas do mundo real ainda limitam o acesso de muitas pessoas às redes virtuais e. Por isso, é necessário fornecer aos cidadãos o acesso às informações e às arenas de tomada de decisão em condições igualitárias. Sobre esse ponto, Kornberger et al. (2017) complementam que, embora a tecnologia desempenhe um papel significativo para impulsionar as iniciativas de governo aberto, trata-se de uma ferramenta, ou seja, ela é um dos meios para promover o governo aberto, e não um requisito para sua existência. Nesse sentido, Hansson et al. (2014) argumentam que o foco do conceito de governo aberto não deve ser a tecnologia, mas a abertura a partir dos princípios e valores democráticos, cujo alcance pode ser ampliado pela tecnologia. Não se pode negar o fato de que essas tecnologias ampliaram exponencialmente o alcance da comunicação e impulsionaram a interação entre governos e o público, mas a discussão sobre esses temas não deve estar limitada ao uso de ferramentas tecnológicas, pois há outras importantes questões (políticas, sociais, institucionais, etc.) em jogo. Como defende Oszlak (2013), o governo aberto não é um novo desenvolvimento tecnológico, mas uma forma de governar.

Por último, muitos autores influenciados pelas iniciativas pioneiras, como a dos EUA e a OGP, consideram que o conceito de governo aberto está associado a uma gama mais ampla de princípios. Meijer et al. (2012), Musa et al. (2015) e Wirtz and Birkmeyer (2015) acreditam que está sendo estabelecido um consenso de que governo aberto é mais que transparência, pois a abertura não deve ocorrer apenas em termos informativos, mas em termos interativos em que o acesso à informação e o acesso às arenas de tomada de decisão precisam estar conectados de forma proveitosa. Nessa linha de raciocínio, as organizações públicas devem ser transparentes para alcançarem outros valores intrínsecos associados à democracia e boa governança, como promover a *accountability*, reduzir a corrupção, viabilizar a participação da sociedade nas políticas públicas e nas decisões políticas (Piotrowski, 2017; Corrêa et al., 2017). Para autores como Gianluigi et al. (2014), Francoli e Clarke (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015) e Bonivento (2016), tanto a transparência quanto a participação são fundamentais para que os cidadãos possam acompanhar e influenciar os processos governamentais.

Outros autores, costumam assumir a colaboração e a *accountability* como princípios de governo aberto (Cruz-Rubio, 2015; Bonivento, 2016; Bellix et al., 2017; Chatwin et al., 2019; Harrison e Sayogo, 2014). Conforme observado por Veljković et al. (2014), um dos principais problemas nessa abordagem é que alguns autores não traçam um limite claro entre participação e colaboração, tal como entre transparência e *accountability* e, por isso, estes princípios costumam ser utilizados de forma alternada. Alguns autores consideram que a colaboração pode ser entendida como um atributo da participação cidadã ou vice-versa (Meijer et al., 2012; Abu-Shanab, 2015). Como afirmam Veljković et al. (2014), “não está claro se a participação é colaborativa ou se a colaboração é participativa” (p. 279, tradução nossa). Sobre este ponto, Linders e Wilson (2011) esclarecem que a colaboração se difere da participação em dois aspectos. Em primeiro lugar, a colaboração requer um compartilhamento de poder significativo (se não igual) entre atores governamentais e não governamentais. Além disso, a colaboração envolve a concepção e entrega de serviços por meio de parcerias entre governo e entidades organizadas (corporações, organizações sem fins lucrativos, etc.). De outro modo, a participação está

relacionada ao envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas. Assim, a participação está mais relacionada à redistribuição de poder nos processos decisórios e a colaboração está relacionada ao trabalho conjunto e o compartilhamento de recursos e responsabilidades entre diferentes atores.

Do mesmo modo, a *accountability* tem sido incorporada ao princípio da transparência por alguns autores (Holler, Rosendorff, & Vreeland, 2014; Obama, 2009; Veljković et al., 2014). De toda forma, implícita ou explicitamente, grande parte dos autores abordam a transparência como princípio fundamental para o controle social e a *accountability* governamental (Bonivento, 2016). Outros princípios ocasionalmente atribuídos ao conceito de governo aberto na literatura são: deliberação, acessibilidade, engajamento, integralidade, cocriação, inclusão e diversidade (e.g. Veljković et al., 2014; Cruz-Rubio, 2015; Bellix et al., 2017). Entretanto, os princípios de transparência, participação e colaboração são os mais comumente empregados na discussão conceitual contemporânea sobre governo aberto, tanto pela academia (e.g. Francoli & Clarke, 2014; Gianluigi et al., 2014; Hansson et al., 2014; Meijer et al., 2012; Veljković et al., 2014; Castaños, 2016; Calderón, 2012; Ramírez-Alujas, 2012; Evans & Campos, 2013; Cruz-Rubio, 2015; Bonivento, 2016; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Blasio & Selva, 2019; Ramírez-Alujas, 2020) quanto por organismos internacionais, tais como: Organização dos Estados Americanos (OEA, 2021), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2021), Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2016), Comissão Europeia (EU, 2016), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2021) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2019).

Considerando as premissas mais relevantes discutidas na literatura contemporânea é possível verificar que o governo aberto passou a ser considerado um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas e nas arenas de tomada de decisão com o apoio de mecanismos adequados (on-line e off-line). Assim, espera-se fortalecer a cidadania, o controle social, a *accountability*, a integridade e a legitimidade, além de tornar as ações governamentais e administrativas mais eficazes e efetivas, gerando valor público.

Considerações finais

Este estudo foi realizado com o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica, evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo.

Do primeiro registro do termo até o momento, o conceito de governo aberto tem se tornado mais amplo, incorporando princípios distintos. Na última década, o tema vem experimentando maior visibilidade e importância tanto no debate político quanto no acadêmico. Apesar da literatura contemporânea sinalizar um possível consenso para consolidação do conceito de governo aberto como um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração e na utilização das TICs como ferramentas para impulsionar as iniciativas de abertura dos governos, algumas questões importantes têm sido negligenciadas no debate sobre o tema. Primeiramente, boa parte dos estudos que discutem o conceito de governo aberto partem de uma perspectiva integracionista ignorando os conflitos entre governo e cidadãos e entre os diferentes grupos de cidadãos, bem como as diferenças sociais e digitais que podem afetar a integração cidadã à governança pública. Além disso, vários autores atribuem diferentes princípios ao conceito de governo aberto, mas não aprofundam

a discussão sobre cada um desses princípios. Isso é particularmente interessante porque transparência, participação e colaboração são conceitos já tratados há várias décadas na literatura – antes mesmo da existência das modernas ferramentas digitais – e que, recentemente, foram agrupados sob um mesmo guarda-chuva denominado governo aberto. Por isso, é importante que se faça uma discussão sobre as particularidades de cada um deles como princípios de governo aberto, principalmente por se tratarem de conceitos multifacetados. Esses princípios precisam ser discutidos considerando as dimensões gerenciais, políticas, legais e tecnológicas envolvidas nas iniciativas de governo aberto. Sem o aprofundamento dos princípios considerados, o governo aberto seria apenas um ambiente genérico de relacionamento entre Estado e sociedade.

Considerando o exposto, são necessárias futuras pesquisas teóricas ou teórico-empíricas que aprofundem a discussão sobre governo aberto, mais especificamente sobre cada um de seus princípios, características e sobre o impacto das iniciativas de governo aberto nas ações e decisões políticas. Além disso, novas pesquisas devem tratar sobre a relação Estado-sociedade nas iniciativas de governo aberto não apenas pela perspectiva da integração, mas também do conflito, além de considerar as diferenças sociais e digitais que podem afetar o acesso de muitos cidadãos às informações governamentais e às arenas de tomada de decisão. Também são necessários novos estudos que analisem a efetividade das iniciativas de governo aberto por meio do desenvolvimento e aplicação de métodos para análise de políticas públicas no contexto de governo aberto. A falta de evidências sobre a efetividade destas iniciativas é uma lacuna que merece a atenção dos pesquisadores do campo. É preciso identificar se as iniciativas de governo aberto estão, de fato, integrando os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas e nas decisões políticas ou se elas têm sido usadas como forma de manipulação e legitimação dos interesses dos governantes. 

Referencias

- Abu-Shanab, E. A. 2015. "Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model". *Government Information Quarterly*. 32(4):453-463.
- Bellix, L., Guimarães, C. B. S. & Machado, J. 2017. "Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios". *GIGAPP, Estudos/Working Papers*. (59):78-91.
- BID. 2021. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [Online]. Available: <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/gobierno-abierto>
- Blasio, E. D. & Selva, D. 2019. "Implementing open government: a qualitative comparative analysis of digital platforms in France, Italy and United Kingdom". *Quality & Quantity*. 53(2):871-896.
- Bonivento, J. H. 2016. "Diseño institucional para el Gobierno Abierto municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 16(27):101-128.
- Brelàz, G. D., Crantschaninov, T. I. & Bellix, L. 2021. "Open Government Partnership na cidade de São Paulo e o programa São Paulo Aberta: desafios na difusão e institucionalização de uma política global". *Cadernos EBAPE*. BR. 19:123-137.

- Calderón, C. 2012. "Por qué un gobierno abierto". In: Concha, G. & Naser, A. (eds.) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Cameron, C. R. 1972. *Open government: to what degree?* Melbourne: Victorian Fabian Society.
- Capuano, E. A. 2014. "Business Intelligence Systems as Management, Accountability and Transparency Tools for the Government: The Case of Platform Aquarius". In: Kő, A. & Francesconi, E. (eds.) *Electronic Government and the Information Systems Perspective*. Springer International Publishing.
- Castaños, M. C. 2016. "El Gobierno Abierto en México: ¿ Un nuevo modelo de Gobernanza?". *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. (24):1-31.
- CEPAL. 2021. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Online]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Available: <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto>
- Chatwin, M., Arku, G. & Cleave, E. 2019. "Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?". *Policy Sciences*. 52(3):451-479.
- CLAD. 2016. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA)*, CLAD (Bogotá, Colombia).
- Clark, D. 1986. "Open Government: The French Experience". *The Political Quarterly*. 57(3):278-294.
- Corrêa, A. S., Paula, E. C., Corrêa, P. L. P. & Silva, F. S. C. 2017. "Transparency and open government data: a wide national assessment of data openness in Brazilian local governments". *Transforming Government: People, Process and Policy*. 11(1):1-19.
- Cruz-Rubio, C. N. 2015. "¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. 8:37-53.
- Cruz-Rubio, C. N. & Ramírez-Alujas, Á. V. 2012. "¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios de gobiernos abiertos". *GIGAPP, Estudios/Working Papers*. (16):1-17.
- Cuninghame, W. 1811. *Principles of the Constitution of Governments*. Londres: J. Ridgway.
- Danks, A., 1981. *Towards open government*, Danks, A. (Wellington, N.Z.).
- EC. 2016. *Towards faster implementation and uptake of open government*, EC (Luxembourg).
- Evans, A. M. & Campos, A. 2013. "Open government initiatives: Challenges of citizen participation". *Journal of Policy Analysis and Management*. 32(1):172-185.
- Francoli, M. & Clarke, A. 2014. "What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members". *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*. 6(3):248-266.
- Gianluigi, V., Blerina, S., Andrea, M. & Carlo, B. 2014. "Compliance with open government data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations". *Information Polity*. 19(3/4):263-275.

- Gruen, N., 2009. Engage: Getting on with Government 2.0, Gruen, N. (Australia).
- Hansson, K., Belkacem, K. & Ekenberg, L. 2014. "Open Government and Democracy: A Research Review". *Social Science Computer Review*. 33(5):540-555.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinová, J. & Pardo, T. 2012. "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective". *Information Polity*. 17(2):83-97.
- Harrison, T. M. & Sayogo, D. S. 2014. "Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study". *Government Information Quarterly*. 31(4):513-525.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. & Vreeland, J. R. 2014. "Measuring Transparency". *Political Analysis*. 22(4):413-434.
- Ingersoll, C. 1875. *Fears for Democracy Regarded from the American Point of View*. Philadelphia: J. B. Lippincott & Company.
- Kassen, M. 2014. "Globalization of e-government: open government as a global agenda; benefits, limitations and ways forward". *Information Development*. 30(1):51-58.
- Khan, G. F. 2015. "The Government 2.0 utilization model and implementation scenarios". *Information Development*. 31(2):135-149.
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C. & Höllerer, M. A. 2017. "When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration". *Organization Studies*. 38(2):179-200.
- Lee, G. & Kwak, Y. H. 2012. "An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement". *Government Information Quarterly*. 29(4):492-503.
- Linders, D. & Wilson, S. C. 2011. What is open government? One year after the directive. 12th Annual International Conference on Digital Government Research, June 12-15, 2011 Maryland, USA. New York, USA: ACM, 262-271.
- Marjanovic, O. & Cecez-Kecmanovic, D. 2017. Understanding Datafication Effects of Open Government Information Systems – A Contemporary Systems Thinking Approach. Hawaii International Conference On System Science (HICSS), January 4-7 2017 Hawaii, USA. Hawaii, USA: Association for Information Systems, 2731-2740.
- Martínez, M. C. V. 2018. "Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015". *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 27(54):1-18.
- McDonald, A. & Terrill, G. 1998. *Open Government: Freedom of Information and Privacy*. Londres: Macmillan Press.
- Meijer, A., Curtin, D. & Hillebrandt, M. 2012. "Open government: connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*. 78(1):10-29.

- Musa, A., Bebić, D. & Đurman, P. 2015. "Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities". *Croatian & Comparative Public Administration*. 15(2).
- Obama, B. H., 2009. *Transparency and open government*, Obama, B. H. (Washington, DC).
- OEA. 2021. *Gobierno Abierto: Construyendo entre todos el sector público que queremos* [Online]. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA). Available: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-325/15
- OECD 2003. *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD 2019. *Communicating Open Government: A How-to Guide*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Open Government Partnership (OGP).
- Oliverio, M. A. 2011. *Governo aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão*. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM), Set 2-6 2011 Recife, PE. Recife, PE: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 1-12.
- Orszag, P. R., 2009. *Open government directive*, Orszag, P. R. (Washington).
- Oszlak, O. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington, DC: GEALC/IDRC/OEA.
- Parks, W. 1957. "Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution". *George Washington Law Review*. 26:1.
- Peña, V. S. 2016. "Gobierno Abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación". *Revista de Gestión Pública*. 5(1):65-91.
- Piotrowski, S. J. 2017. "The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies". *The American Review of Public Administration*. 47(2):155-171.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York: Oxford University Press.
- Ramírez-Alujas, Á. V. 2011. "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene-Reflexiones Seminales". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. 9(15):99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. V. 2012. "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?". *Revista Más Poder Local*. (12):14-22.
- Ramírez-Alujas, Á. V. 2020. "El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas". *Estado Abierto*. 4(1):13-38.
- Redford, E. S. 1969. *Democracy in the administrative state*. New York: Oxford University Press.
- Richardson, H. C. 2017. "Reconstructing the Gilded Age and Progressive Era". In: Nichols, C. M. & Unger, N. C. (eds.) *A Companion to the Gilded Age and Progressive Era*. John Wiley & Sons.

- Robertson, K. 1999. *Secrecy and open government: Why governments want you to know*. London: Macmillan Press.
- Sandoval-Almazán, R. 2015. "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia - Revista de Ciencias Sociales*. 22(68):203-227.
- Tai, K. T. 2021. "Open government research over a decade: A systematic review". *Government Information Quarterly*. 38(2):101566.
- Tanner, L. J., 2010. *Declaration of Open Government*, Tanner, L. J. (Cambera, Australia).
- Tilly, C. 1995. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S. & Stoimenov, L. 2014. "Benchmarking open government: An open data perspective". *Government Information Quarterly*. 31(2):278-290.
- Waldegrave, W., 1993. *Open Government*, Waldegrave, W. (London).
- Wilson, C. 2017. "Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments". *JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government*. 9(1):4-30.
- Wirtz, B. W. & Birkmeyer, S. 2015. "Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives". *International Journal of Public Administration*. 38(5):381-396.
- Wootten, G. W. & Kiss, S. J. 2018. "The Ambiguous Definition of Open Government: Parliamentarians, Journalists and Bloggers Define Open Government In Accordance With Their Interests". *Canadian Journal of Political Science*. 52(3):479-499.
- Yu, H. & Robinson, D. G. 2012. "The New Ambiguity of "Open Government"". *UCLA Law Review Discourse*. 59:178-208.

Sobre los autores/About the authors

Daniel José Silva Oliveira – Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); mestre e bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA); e especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Principais temas de interesse: governo aberto, políticas públicas abertas, governança pública, dados abertos, transparência, participação cidadã, controle social, inovação aberta, TICs na gestão pública.

Ivan Beck Ckagnazaroff – Doutor pelo Doctoral Programme Aston Business School – Aston University; professor titular do Departamento de Ciências Administrativas e do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); membro do Grupo de Trabalho Clacso: Espaços Deliberativos e Governança Pública (GEGOP). Principais temas de interesse: governança pública, gestão de políticas públicas, modernização administrativa, descentralização, parceiras público-privadas.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Agrupaciones de la opinión pública: las elecciones seccionales en Quito 2019

Pérez Pazmiño, Santiago Andrés

Clima Social, Estudios y Asesoramiento

 santiago@clima.social

ORCID ID: 0000-0003-0728-1602

Documento recibido: 01 diciembre 2021

Aprobado para publicación: 13 junio 2022

Resumen

El artículo relata el proceso de construcción de grupos de opinión en el contexto de las elecciones seccionales en Quito del año 2019. Las encuestas de opinión han sido usadas para acompañar las estrategias electorales de candidatos, así como para realizar pronósticos de los posibles resultados. Para su realización se emplean técnicas de investigación de las ciencias sociales, en búsqueda de precisión y profundidad en el conocimiento de las necesidades y demandas de los electores. Herramientas de análisis como el factorial multivariado permiten encontrar agrupaciones, que son manifestaciones de la conformación de tipos de electores que se identifican por sus respuestas y características compartidas, articuladas por oposición a otros que expresan diferentes respuestas y cualidades.

Palabras clave

Opinión pública, encuestas, elecciones, análisis multivariado, agrupaciones de opinión.

Resumo

O artigo relata o processo de formação de grupos de opinião no contexto das eleições seccionais em Quito em 2019. As pesquisas de opinião têm sido utilizadas para monitorar as estratégias eleitorais dos candidatos, bem como para fazer previsões de possíveis resultados. Para realizá-lo, são utilizadas técnicas de pesquisa das ciências sociais, em busca de precisão e profundidade no conhecimento das necessidades e demandas dos eleitores. Ferramentas de análise como o fatorial multivariado permitem encontrar grupos, que são manifestações da conformação de tipos de eleitores que se identificam por suas respostas e características compartilhadas, articuladas em oposição a outros que expressam respostas e qualidades diferentes.

Palavras-chave

Opinião pública, sondagens, eleições, análise multivariada, agrupamentos de opinião.

Abstract

The article reports the process of building opinion groups in the context of the subnational elections in Quito in 2019. Opinion polls have been used to monitor the electoral strategies of candidates, as well as to make forecasts of possible results. To carry it out, research techniques from the social sciences are used, in search of precision and depth in the knowledge of the needs and demands of the voters. Analysis tools such as the multivariate factorial allow us to find groups, which are manifestations of the conformation of types of voters who are identified by their responses and shared characteristics, articulated in opposition to others who express different responses and qualities.

Keywords

Public opinion, polls, elections, multivariate analysis, opinion groupings.

Introducción

Las agrupaciones de la opinión pública están determinadas por factores personales y sociales, que se expresan sobre un conjunto de declaraciones explícitas, que guardan significados diversos, y que se manifiestan bajo los principios de identidad y diferenciación. Identidad porque construye asociaciones naturales entre personas que comparten algunos atributos, y diferenciación porque el grupo se conforma sobre la base de características distintas a las de otro grupo. Es preciso recalcar que estas agrupaciones no tienen que ver con las características clásicas de sexo, edad, nivel de instrucción o socioeconómico. Se trata de agrupaciones construidas sobre la base de respuestas espontáneas a las preguntas formuladas en la encuesta. Por lo tanto, las variables, el universo, la muestra son determinantes para que aparezcan las agrupaciones y se vuelvan visibles mediante el procesamiento estadístico.

En este artículo se hace un repaso al concepto de opinión pública, dirigido a plantear la necesidad de ir más allá de la sumatoria de las opiniones individuales; es decir, tomar en cuenta las influencias ejercidas por los medios

de comunicación, la influencia de las opiniones de las demás personas, y de un acumulado de significados que provienen de la cultura política y las tradiciones. Por ello, se justifica usar herramientas que permitan comprender los resultados de las encuestas como articulaciones, que pueden ser leídas como asociaciones en forma de racimo, a veces no tan visibles mediante una lectura unidireccional de los resultados.

Una vez planteado este marco conceptual, el artículo revisa los resultados obtenidos utilizando la técnica del análisis factorial multivariado para el caso de las elecciones seccionales de 2019 en Quito. Gracias a esta herramienta, se pueden encontrar 5 agrupaciones de la opinión pública que explican mejor el resultado electoral, con una mayor precisión y profundidad que el simple pronóstico de la intención de voto.

Las agrupaciones muestran una composición de la opinión pública de Quito, caracterizada por una división entre optimistas y pesimistas, el alejamiento de la institucionalidad y la presencia de liderazgos que marcan la posición de las personas y la existencia de una facción de la sociedad que resulta imposible catalogar debido a que no toma posiciones claras de apoyo o rechazo a las diferentes temáticas que se consultan en las encuestas.

El concepto de opinión pública y lo que miden las encuestas

El concepto de opinión pública está ligado al proceso de consolidación de los Estados nacionales y al afianzamiento del sistema basado en la democracia liberal. Las ideas acerca de lo público se afianzan en la medida en que se desarrollan instituciones y prácticas que ponen en funcionamiento la lógica de las mayorías, del consenso y de la racionalidad, expresada en la toma de decisiones en búsqueda del bien común. Los inicios del manejo del concepto de opinión pública están influenciados por la práctica de la política, en la que la fuerza de la corriente liberal americana es determinante. También tiene como sustrato el desarrollo de la urbanización de las sociedades y la profesionalización de la política.

El concepto de opinión pública inicialmente gira en torno a tres ejes: los temas que debate el público, las decisiones políticas y el papel de los medios de comunicación en la transmisión de estos debates. En 1922 Walter Lippmann (*Public Opinion*, 2003) propuso la idea, que más tarde se cuestionaría, del rol de los periodistas como enlace entre los agentes políticos y los ciudadanos. Lippmann creía que en ocasiones “los individuos se forjan ideas acerca de sucesos que se desarrollan fuera de su alcance” (Lippman, 2003: 31), marcando así un límite en la formación de la opinión pública. La democracia, decía Lippmann, exige demasiado a las personas comunes, porque estas están poco interesadas en los asuntos públicos. De esta manera, los individuos se forman opiniones incompletas, sesgadas por temores, prejuicios e ideas preconcebidas. Las ideas de estos fundadores de la opinión pública no conciben el sentido de inconformidad frente al poder y resultan inmovilizadoras, debido a la ausencia del disenso.

En *Historia y Crítica de la Opinión Pública: La Transformación Estructural de la Vida Pública*, Habermas (1994) reseña la evolución del concepto de lo público, y lo relaciona con el desarrollo del Estado capitalista, atado al surgimiento de sus instituciones. Esta obra ayuda a entender el peso de la opinión pública dentro de los procesos comunicativos modernos. La opinión pública crítica es desplazada por la propaganda y la publicidad manipuladoras; el debate político es sustituido por una política plebiscitaria, y el público mediatizado es solicitado para que “aclame públicamente” a aquellos que ejercerán el poder (Habermas, 1994: 243). Es por esto que el indicador de aprobación de la gestión, por ejemplo, “le da a un gobierno la medida del control que ejerce sobre esta opinión no - pública, o del grado de promoción publicitaria del que está necesitado” (Ibid.; 243). Para Habermas,

Sólo es posible construir el contexto comunicativo de un público en las condiciones de una democracia de masas del Estado social, mediando el ciclo de la opinión 'cuasi-pública' con el ámbito comunicativo informal mediante una notoriedad pública crítica avivada por las publicidades internas de las organizaciones. (Ibid.: 254).

Como se ve, la opinión pública pertenece al momento de constitución del Estado moderno que, por necesidad de realizar un ordenamiento de los diferentes aspectos de la sociedad, la economía y las leyes, coloca en su centro la razón y el principio de libertad individual (Aguilar, 2017: 6). "El Estado libre, al constituirse con la forma racionalmente autoevidente de la libertad universal, descansa en un consenso general a la vez que lo hace posible" (Ibid.: 8).

De esta manera, el desarrollo del concepto de opinión pública tiene como matriz estas nociones: en primer lugar, la libertad de opinar sobre los asuntos generales de la sociedad. En segundo lugar, que se desenvuelve en el debate abierto, puesto que aluden a asuntos comúnmente comprensibles para la mayoría, que giran sobre temas concretos y aprehensibles y; finalmente, que generan consensos.

Durante la segunda mitad del siglo XX, se rompe esta noción directamente articulada a la idea del Estado surgido en la modernidad, ya que se producen cambios tanto en el plano de la política concreta como en el de las ideas. Es así que se produce una "plurisignificación del concepto" (Ibid.: 3), que viene de la mano con la crisis del Estado de derecho liberal y el apareamiento de nuevos actores políticos, de los fenómenos de masas y la repolitización de la sociedad, que rebasan la comprensión de la democracia como la manifestación de los individuos libres y racionales, expresando sus puntos de vista.

¿Por qué ciertos temas se vuelven públicos? Esta es una pregunta central, que es abordada por distintos autores, entre otros por Pierre Bourdieu (1980) y Niklas Luhman (2007). En síntesis, para esta concepción, la opinión pública es funcional en su producción de temas dotados de atención pública (Ibid.: 15), y en esto interviene la comunicación política que "establece los confines de lo que es posible ver por vez" (Luhman, 2007: 12).

Esto es significativo, en tanto el sistema político, por cuanto se funda en la opinión pública, no está principalmente integrado por las reglas de la decisión sino por la regla de la atención pública (Ibid.: 17). Existe, entonces, una interacción entre la política y el público, en la que los medios se convierten en un filtro para establecer qué es público y qué no lo es. Y un aspecto clave es poner el foco en lo que no se convierte en asunto público de discusión, y las razones de tal exclusión.

Este trabajo recoge, pues, esta visión de opinión pública, como un lugar de coexistencia de opiniones e intereses, en el que consenso es momentáneo y representa el resultado de las disputas de estas opiniones e intereses. Finalmente, cabe indicar que, si bien la opinión es importante, no es decisiva para la toma de decisiones (Ibid.: 21), puesto que el poder puede o no actuar impulsado por la fuerza de la opinión pública, o puede responder a otras fuerzas, tales como los intereses particulares, corporativos, empresariales, etcétera.

Para Pierre Bourdieu "la opinión pública no existe" (Bourdieu, 1980). Al menos, no en la forma defendida por quienes utilizan el concepto con fines instrumentales para el proceso de toma de decisiones, en especial las firmas que se dedican a los sondeos de opinión. Este autor sostiene que:

Por una parte, habría opiniones constituidas, movilizadas, grupos de presión movilizadas alrededor de un sistema de intereses explícitamente formulados; y por otro lado inclinaciones que, por definición, no son opinión si por ella se entiende (...) algo que pueda formularse discursivamente con cierta pretensión de coherencia (Bourdieu, 1980: 311).

Para este autor la opinión, en tanto agregación de respuestas registradas en una base de datos obtenidas por medio de un formulario estructurado es “un artificio”, puesto que por detrás está la construcción previa de sentidos y significados que dan origen a las preguntas de las encuestas (Ibid.: 311).

Por lo tanto, se vuelve preciso citar aquí a Niklas Luhmann en cuanto afirma que los medios de masas “producen y reproducen un conocimiento del mundo” (Luhmann, 2007: 112). Los debates de opinión que se transmiten a través de los medios de comunicación “operan con un espectro de atribución caudal tan diverso, que con ello dan la impresión (con respecto a los hechos) de que se trata de un todo compacto definitivo que ya no podría desentrañarse más” (Ibid.: 113). De esta manera, los medios establecen causalidades “simplificadas, valores, emociones”, con los cuales se escenifican los acontecimientos ocasionando una “representación de la realidad” (Ibid.: 114).

El poder construye escenas de disputas, en cuyo centro se encuentran intereses económicos, políticos o simbólicos y que se manifiestan en las respuestas, opiniones, percepciones que se registran en los estudios de opinión. Elizabeth Noelle-Neumann (1995) fue una destacada investigadora, cuyo mayor aporte, coinciden muchos autores, fue haber proporcionado abundante material empírico para sustentar su teoría. Pudo comprobar cómo, en sucesivas elecciones, el favoritismo por un candidato ocasionaba un efecto de último momento, volcando las votaciones hacia quien aparecía como el más probable ganador (Noelle-Neumann, 1995). A partir de esta constatación, establece una noción que pretende universal, según la cual todas las personas sienten un temor al aislamiento como una “fuerza que pone en marcha la espiral del silencio” (Ibid.: 23).

La noción de la opinión pública de Noelle-Neumann tiene una plataforma psicológica por la cual, La sociedad — y no sólo los grupos en que los miembros se conocen mutuamente— amenaza con el aislamiento y la exclusión a los individuos que se desvían del consenso. Los individuos, por su parte, tienen un miedo en gran medida subconsciente al aislamiento, probablemente determinado genéticamente. Este miedo al aislamiento hace que la gente intente comprobar constantemente qué opiniones y modos de comportamiento son aprobados o desaprobados en su medio, y qué opiniones y formas de comportamiento están ganando o perdiendo fuerza. La teoría postula la existencia de un sentido cuasi-estadístico que permite realizar esas estimaciones (Ibid.: 259).

Noelle-Neumann busca demostrar la validez transcultural de sus hallazgos, estableciendo semejanzas en experimentos realizados en Alemania, España y Corea, aunque, en el contexto latinoamericano y de otros países marcados por la desigualdad y la persistencia de formas no modernas en el sistema político, el miedo al aislamiento como fundamento del ocultamiento de las opiniones encuentra limitaciones.

La insuficiencia de la noción de la espiral del silencio fue anotada por Irving Crespi (2000) para quien, a pesar de sus méritos metodológicos, esta no “nos dice mucho sobre la forma en que la reflexión colectiva es influenciada”, puesto que él por su parte constata que “el miedo al aislamiento es una influencia menor que las características sociales y demográficas”, e incluso actúa como un potenciador de las minorías cuando “tratan de evitar verse debilitadas por el silencio de los que les apoyan, y de animar la predisposición para pronunciarse” (Crespi, 2000: 100).

Pensando en la realidad ecuatoriana, del comportamiento elusivo en las respuestas de las encuestas, se vuelve necesario establecer una crítica contra la noción de la espiral del silencio, en búsqueda de una redefinición de cómo operan los imaginarios sociales. Las investigaciones de Noelle-Neumann llegaban a la conclusión que las personas omiten o cambian sus opiniones al hacer una evaluación pragmática del entorno, y se colocan generalmente del lado de las supuestas mayorías para evitar ser rechazadas. Para Rubén Dittus (2005), “señalar que

el ser humano biológicamente quiere ser aceptado y teme el rechazo de sus pares tiene una connotación esencialista" (Dittus, 2005: 63).

Las condiciones de desigualdad que han marcado el desarrollo de los Estados nacionales en Latinoamérica y la persistencia de formas culturales ancestrales, son elementos obligados para comprender el comportamiento y la cultura política que se manifiestan en los estudios de opinión, puesto que "la espiral del silencio tiene perfecta aplicación práctica en cualquier Estado occidental, pero esa lógica se pierde al aplicarla a otra dimensión espacio-temporal" (Ibid.: 62). Citando a Berger y Luckman, Dittus afirma que la naturaleza es resultado de una construcción humana, además que en sociedades donde no hay medios la espiral del silencio "queda en el aire" (Ibid.: 68). De esta manera, la tendencia de la noción de la espiral del silencio de "biologizar el funcionamiento de las instituciones y sus estructuras" (Ibid.: 73) vendría a ser parte de este entramado de sutil ocultamiento de las relaciones de poder, tomando el concepto de "poder disciplinario" de Michel Foucault, por esta característica de blindar con confusión y vaguedad al poder.

Giorgio Grossi (2007), por su parte, considera que Noelle-Neumann "niega la centralidad de la discusión y del enfrentamiento público como fundamento" de la democracia, porque no asigna a la opinión pública algún rol político, social o cultural que no sea el del mantenimiento del status quo, del alineamiento a las orientaciones mayoritarias (reales o presumidas) y de la difusión de un 'control social' no impuesto desde arriba, sino interiorizado y reclamado desde abajo por parte de cada individuo (Grossi, 2007: 66).

Noelle-Neumann, sostiene Hernández, "sigue pensando que hay algo compulsivo en la masa ligado a las emociones primarias y atávicas" (Ibid.: 9) y, con esta línea de argumentación, olvida o descarta algo primordial, como es la proyección de la realidad social desde los medios de comunicación. En el fondo, concluye Hernández, Noelle-Neumann "no hace alguna contribución a la solución del verdadero problema de índole práctico: la articulación del poder político" (Ibid.: 16) y, es más, aventura que esta omisión del papel de la racionalidad en la formulación de opiniones y percepciones responde a un olvido de las causas: que, en mucho, el ocultamiento de las opiniones en las encuestas, se debe a que estas pertenecen al "patrimonio de élites ilustradas" (Ibid.: 17).

El estudio del desarrollo histórico de la opinión pública pasa en buena parte por Norteamérica, donde se desarrollaron importantes investigaciones empíricas que le dieron un gran impulso a la realización de encuestas y sondeos aplicados a la comunicación política, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Para Juan Ignacio Rospir (2008), el desarrollo de la idea de opinión pública tiene un momento importante en Norteamérica pasada la Segunda Guerra Mundial, con la colaboración de profesionales de los sondeos y académicos universitarios. Lickert, Cantril, Lazarfeld, Gallup, Roper, Crossley, entre otros, "relacionaban la opinión pública con un interés político inmediato y una medición concreta" (Rospir, 2008: 148).

Los siguientes son los puntos centrales que emergen del "período clásico de la opinión pública en el siglo XX americano" (Ibid.: 154), y que guardan correspondencia con el problema que se discute en este artículo: 1) relacionar la opinión pública con un tema político vigente, con mediciones sobre aspectos concretos, 2) la presencia determinante del rol de los medios de comunicación y el interés por el pronóstico del comportamiento de los ciudadanos, 3) la concepción de opinión pública marcada de manera indeleble por lo que pueden medir las encuestas, y 4) la problemática convivencia de los estudios de opinión pública con el poder político y económico. Entonces el "concepto de opinión pública quedó identificado por el carácter genérico de su definición – lo que miden, o, mejor dicho, lo que intentan medir las encuestas-" (Ibid.: 151). "Lo que se hará público", en definitiva, "será la 'suma o colección' de las opiniones individuales" (Ibid.: 152), de manera que lo que acontece por y desde

las encuestas será determinante para la construcción de la opinión pública, y que los estudios registrarán en relación con este tema.

Las encuestas de opinión pública reconocen, de esta manera, un compendio de opiniones individuales, influenciadas por los acontecimientos transmitidos por los medios de comunicación, por las ideas de las demás personas que forman parte del entorno social de cada persona, de un acumulado de significados que provienen de la cultura política, las tradiciones y los valores morales y, sobre todo, de la evaluación del entorno. De esta manera, es preciso indagar en los resultados usando mecanismos que vayan más allá de las respuestas simples a las preguntas, sino al comportamiento general frente a los temas que conforman el escenario situacional. Estas respuestas están articuladas entre sí, y pueden ser leídas como asociaciones en forma de racimo, cuyas prioridades pueden estar veladamente difuminadas. Es por esto que análisis como el multivariado permiten reconocer estas agrupaciones, y descubrirlas es un trabajo necesario para una más adecuada comprensión de la opinión pública.

El problema: las opiniones y actitudes que explican el voto

Las encuestas de opinión constituyen una herramienta clave para el análisis y la orientación de las estrategias de las campañas electorales. Sin embargo, se ha establecido que existen importantes diferencias entre el pronóstico y la votación real; esto puede parecer una limitación para este tipo de herramientas de investigación. Sin embargo, en los resultados analizados con mayor profundidad, hay elementos que permiten construir agrupaciones según las características sociodemográficas y actitudinales de los electores para, de esa manera mejorar la capacidad de interpretación de los datos que emanan de las encuestas.

En este artículo se expone el uso de la metodología de análisis multivariado, con la finalidad de construir agrupaciones de la opinión pública, que permitan comprender con más profundidad el comportamiento de los electores. Para ello, se usa como estudio de caso las elecciones seccionales de Quito en 2019; particularmente para alcalde de Quito, cuyos resultados llamaron la atención debido al triunfo sorpresivo del candidato Jorge Yunda, a la alta votación de la candidata de la Revolución Ciudadana y el incremento del apoyo, en las últimas semanas, del candidato derechista César Montúfar en detrimento de quien hasta poco antes había sido el favorito para ganar por un amplio margen, Paco Moncayo.

Para abordar el tema, se postula como objetivo de esta investigación, en primer lugar, la construcción de agrupaciones basadas en las opiniones, actitudes y percepciones acerca del estado de ánimo, la calificación de las autoridades y las posiciones estratégicas, entre las que se incluye la intención de voto, basadas en la aplicación de encuestas preelectorales en la campaña para la alcaldía de Quito en 2019. Además, se busca determinar cómo el peso de algunos liderazgos, específicamente el del expresidente Rafael Correa, tienen incidencia en la ubicación de posiciones de apoyo o rechazo; por otro lado, se pretende identificar posiciones frente al ánimo, las autoridades e instituciones. Finalmente, el artículo reflexiona acerca de la presencia de grupos significativos de la población electoral que omiten, ocultan o desconocen la respuesta a los temas planteados en el formulario de las encuestas.

Metodología

Las encuestas son herramientas cuantitativas, pero contienen elementos cualitativos, tales como la aplicación de ciertas reglas del lenguaje para adaptarlo a las comprensiones y usos comunes. En este acápite se presentan los lineamientos metodológicos del presente artículo, cómo fueron construidos y procesadas las variables e

indicadores que permiten el análisis. Se anotan también los aspectos técnicos de las bases de datos y se explican los procedimientos para construir las agrupaciones de opinión usando la técnica de clúster multivariado.

Bases de datos empleadas en el análisis

En este artículo se emplean encuestas en hogar a personas mayores de 16 años, seleccionadas según muestras que tienen como base el padrón electoral, que define la población a nivel de cada parroquia, discriminadas por zonas urbanas y rurales. Las encuestas tienen una base metodológica común, ya que la selección es aleatoria por conglomerados de sexo y grupo de edad, basados en las proyecciones del Censo de población para el 2018 y el padrón electoral.

Las encuestas fueron realizadas siguiendo un procedimiento estándar, que garantiza el cumplimiento de parámetros convencionales de las ciencias sociales, desde el diseño, pasando por el levantamiento de campo, el procesamiento y el análisis. Se cuenta con trece bases de datos de encuestas de opinión pública aplicadas en el cantón Quito. El criterio de selección es que las encuestas garantizan una confiabilidad del 95% y un margen de error que no supera el $\pm 4,9\%$.

De las trece encuestas, nueve tienen más de mil casos para el análisis; sumando en total 13.342 entrevistas directas en hogar durante el período del estudio, de manera que se considera un conjunto de información que presenta patrones coherentes que permiten sacar conclusiones para los objetivos del estudio.

Luego de seleccionar las bases de datos con las que se trabaja, se seleccionan las variables relacionadas con el estado de ánimo, la calificación de las autoridades y la intención de voto, junto con las condiciones sociodemográficas básicas que permitan caracterizar a los segmentos de la población. Las bases de datos homologadas fueron procesadas con el SPSS y se obtuvieron tablas similares para cada una; las tablas se acopian en una tabla dinámica en Excel, que permite hacer consultas sobre el resultado total y las diferencias por características sociodemográficas de los indicadores.

Análisis multivariado

En este artículo se emplea herramientas de análisis estadístico, con la finalidad de obtener una lectura más compleja del escenario social y político por medio de los datos de las encuestas. Se trata de agrupar a las personas que participaron en la encuesta en función de sus características y respuestas, de manera que compartan un grado de homogeneidad interna y puedan ser diferenciados de los otros grupos.

El análisis multivariado empieza con la definición de las variables para el análisis, que para el tema de este artículo son las que guardan relación con el estado de ánimo, la calificación de las autoridades y la intención de voto. El análisis clúster supone que la población puede ser separada en grupos, de acuerdo con su comportamiento de opiniones, y que estas tienen repercusiones en las lecturas y diferencias acerca de las percepciones acerca del clima social, la confianza en las autoridades y la decisión del voto. Una vez obtenidos los *clústeres* se realiza una valoración del conjunto y de las particularidades de cada grupo; para la interpretación de los resultados un paso importante es determinar una denominación a cada grupo, que tiene relación con sus componentes internos y las asociaciones que provocan en el escenario de las disputas políticas y electorales dentro de la cultura política ecuatoriana.

A continuación, el listado de las variables empleadas en para el análisis factorial:

- Variables sociales
 - Situación Presente
 - Situación Futuro
- Variables políticas
 - Labor del Presidente
 - Labor del Alcalde
 - Voto Presidente
 - Decisión Voto Alcalde
 - Voto Alcalde
- Variables sociodemográficas
 - Sexo
 - Edad
 - Nivel de Educacion
 - Ingresos del Hogar
 - Hogar BDH

La intención de voto para alcalde de Quito

Durante el período del análisis, se aplicaron simulaciones para alcalde de Quito con varias técnicas. Puesto que las candidaturas se inscribieron oficialmente en diciembre, antes de eso los sondeos probaron varias alternativas de nombres. El candidato ganador, Jorge Yunda, no fue medido en todas las encuestas, puesto que estas se basaban en estimaciones de quienes se presentarían como candidatos; por su parte la candidata que se ubicó en el segundo lugar, Luisa Maldonado, fue considerada de forma estable desde enero que se oficializó su registro electoral.

De forma inédita, se inscribieron 18 candidatos, aunque este análisis se concentra en los primeros cuatro lugares: Jorge Yunda, Luisa Maldonado, Paco Moncayo y César Montúfar. También se unificaron los criterios para separar dos grupos de personas que no escogían a un candidato específico: los que no les gustaba Ninguno o manifestaban una intención de votar Nulo y quienes dejaban en blanco la papeleta o decían que no habían tomado una decisión.

Tabla 1: Consolidado de la simulación de voto para alcalde de Quito, abril 2018 – marzo 2019, Total Quito

	Promedio
Jorge Yunda	12,1
Luisa Maldonado	7,5
Paco Moncayo	32,9
César Montúfar	4,7
Nulo	14,9
Indeciso	7,0

Fuente: Encuestas nacionales y locales; Clima Social; 2018 - 2019.

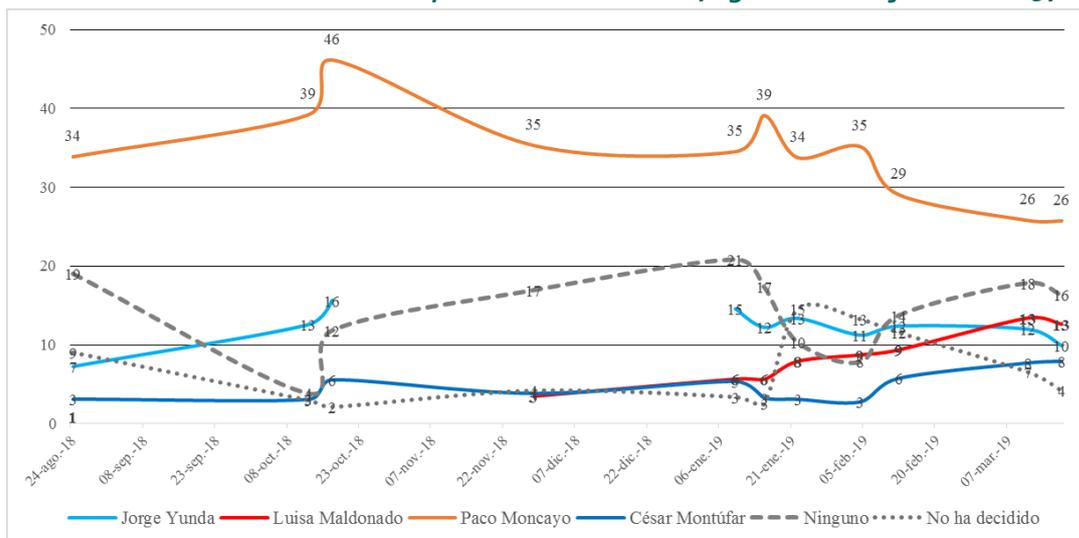
La intención de voto promedio más alta es la del candidato de la ID Paco Moncayo, quien sin embargo no ganó la elección. Durante el período analizado, cerca de la tercera parte de los electores entrevistados expresaban su preferencia por este candidato. El candidato ganador, Jorge Yunda, por su parte obtuvo una media inferior al 15% del voto válido, frente al 21,4% obtenido en el conteo oficial de los votos. La diferencia no se explica solamente por la presencia de más del 20% que no tenía una inclinación por ningún candidato, porque el fallo en los pronósticos fue generalizado. Se considera que los indecisos se inclinan por alguno de los candidatos en

los últimos días u horas previas a la elección en una proporción similar a los que están decididos, tomando en cuenta la tendencia.

El escenario de las elecciones seccionales

En el caso de las elecciones seccionales, para este análisis se ha sintetizado el voto de los cuatro candidatos más votados, en vista que de los 18 que se registraron oficialmente, solamente ellos obtuvieron resultados significativos.

Gráfico 1: Evolución de la intención de voto para alcalde de Quito, agosto 2018 – febrero 2019, Total Quito



Fuente: Encuestas nacionales y locales; Clima Social; 2018 - 2019.

La intención de voto por Paco Moncayo fue en descenso, aunque la tendencia no permitía suponer que terminara tercero el día de la votación. La tendencia del candidato ganador Jorge Yunda tampoco parece mostrar un crecimiento que permita pronosticar su triunfo. Por su parte, los candidatos Luisa Maldonado y César Montúfar sí presentan incremento en su intención de voto, sobre todo en el tramo final, cuando se va robusteciendo la decisión. Ambos candidatos casi duplican sus preferencias en el último mes de la campaña electoral, y eso explica que terminasen segunda y cuarto, respectivamente.

Quienes no escogen a ninguno de los candidatos, o manifiestan no estar aún decididos, sumados conforman cerca de un tercio del total del electorado. No había elementos que permitieran suponer cómo se comportaría este electorado que no manifiesta una intención de voto positiva por alguno de los candidatos, aunque pueda ser que algunos ya habrían tomado una decisión, pese a no manifestarlo abiertamente. Esto tiene que ver con el elemento de resistencia, por el cual las personas no expresan abiertamente su pensamiento, debido a una actitud de ocultamiento frente a un observador externo y desconocido – en este caso, el encuestador que visita el hogar.

Debido a su origen social y al estilo de campaña, la candidatura de Jorge Yunda no se registra como favorita en los días previos a las elecciones, lo que sí ocurre con el candidato más cercano al establecimiento político y a los medios de comunicación privados, Paco Moncayo. Las conversaciones, rumores y comentarios expresados en las redes sociales fueron generando dos olas simultáneas y paralelas, en dos esferas diferenciadas del

electorado: por un lado, el pobre desempeño en la campaña de Paco Moncayo acarreó una sensación de pérdida de apoyo, llevando a que algunos de sus iniciales simpatizantes se inclinaron por César Montúfar.

Tabla 2: Resultado oficial y encuesta preelectoral, Total Quito

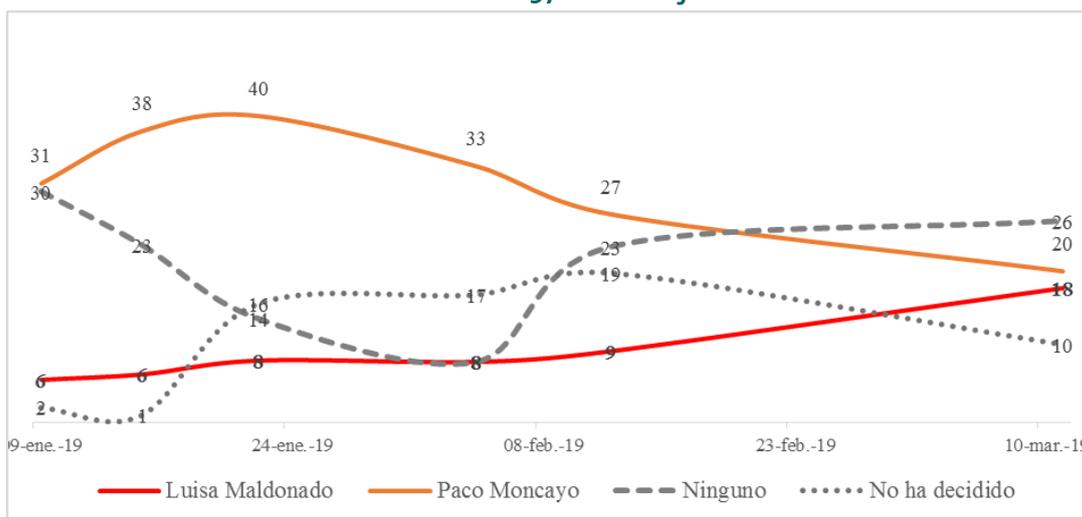
Candidato	% CNE	% Válido CS	Diferencia CS - CNE	Posición pronóstico - real
JORGE YUNDA	21,4	12,0	-9,4	↑ 2
LUISA MALDONADO	18,4	15,3	-3,1	→ 0
PACO MONCAYO	17,8	31,1	13,4	↓ -2
CESAR MONTUFAR	16,9	9,6	-7,4	→ 0
RESTO	25,5			

Fuente: Resultados elecciones 24 de marzo 2019 – CNE; Encuesta 18 de marzo 2019 - Clima Social.

Pero una vez que se presente el análisis factorial, se puede comprobar que los resultados electorales demuestran la existencia de grupos o clústeres de donde los candidatos obtienen su votación. Los candidatos Paco Moncayo, César Montúfar y Jorge Yunda se ubican en un mismo grupo, el más grande, sumando el 56.1% entre los tres, y la efectividad de la campaña de Yunda le lleva a obtener el triunfo. Por otro lado, un grupo muy definido que se puede llamar *Correista* vota por la candidata Luisa Maldonado, que obtiene el 18.4%. Finalmente, un cuarto grupo es el que recoge la votación de 14 candidatos con menos del 7% de los votos válidos cada uno, y reúne la quinta parte del electorado.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución de la intención de voto por solamente dos de los candidatos: Paco Moncayo quien aparece al inicio de la campaña como el mejor posicionado y la candidata del movimiento que apoya el ex presidente Rafael Correa, Luisa Maldonado, así como quienes no escogen a alguno de los candidatos expresando que no le agrada ninguno o que no ha decidido:

Gráfico 2: Evolución de la intención de voto por Paco Moncayo y Luisa Maldonado, Nulo e Indeciso; enero – marzo 2019; N.S.E. Bajo

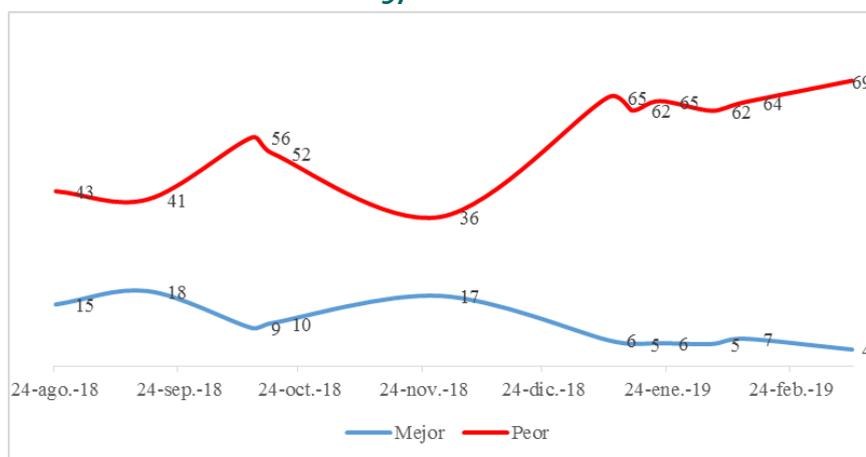


Fuente: Encuestas nacionales y locales; Clima Social; 2018 - 2019.

El candidato Paco Moncayo, un ex alcalde de Quito con una prestigiosa reputación de militar durante el último conflicto limitrofe, empieza con una previsión de votación por encima de la banda del 30%, pero termina

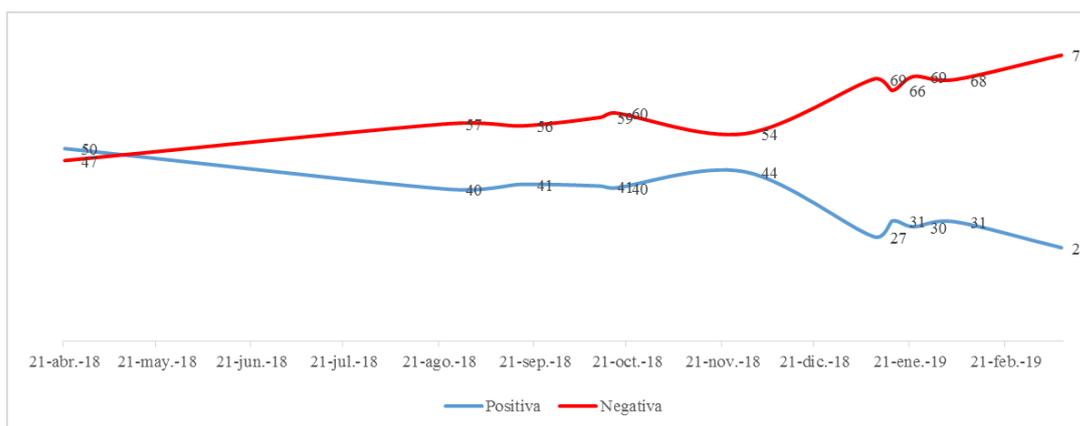
ubicándose en el 20%. Esto implica que este candidato a lo largo de la campaña ha perdido una tercera parte de su apoyo. Esto puede tener varias explicaciones; desde una meramente operativa que evidencia un deficiente desempeño, una mala estrategia y el error del triunfalismo anticipado. Pero a un nivel sociológico, poniendo el foco en el electorado y el proceso dinámico de búsqueda de una identificación para escoger a un candidato, se producen dos movimientos: el primero es que el sentido de consenso creado alrededor de esta candidatura se rompe al aparecer otras opciones para los grupos y electores de las élites; el segundo es que a medida que transcurre la campaña se va profundizando este proceso de rechazo hacia el gobierno, la caída del estado de ánimo y por debajo la afirmación de los electores de los sectores populares que las políticas públicas inclusivas les han abandonado. Ser mirado como el candidato del consenso, valga decir del establecimiento, afecta las posibilidades de Paco Moncayo.

Gráfico 3: Evolución de la percepción de la situación presente frente al año anterior, agosto 2018 – febrero 2019, total Quito



Fuente: Encuestas nacionales y locales; Clima Social; 2018 - 2019.

Gráfico 4: Evolución de la calificación de la labor del presidente Lenín Moreno, abril 2018 – febrero 2019, total Quito



Fuente: Encuestas nacionales y locales; Clima Social; 2018 - 2019.

Agrupaciones de la opinión pública

La opinión pública es dinámica, y responde a un complicado entramado de intereses que se expresan por los medios y los contactos directos, además de las manifestaciones de personas que no tienen una forma orgánica de participación política. Esta dinámica se expresa con más claridad del día de las elecciones, que es un evento público, pero individual y secreto, y pone de manifiesto las diferentes lecturas y mensajes que expresan los electores. Es por esto que se requieren herramientas que permitan adentrarse mejor en los conocimientos, actitudes e ideas y separar analíticamente a las personas. Para esta investigación se ha empleado la técnica factorial multivariada que proporciona una visión integral de los elementos de las encuestas analizadas y permite establecer agrupaciones de la opinión pública.

Se aplicó la técnica factorial multivariada para dos momentos del período de análisis: en agosto de 2018, antes del inicio de la campaña electoral, y en marzo de 2019, al final de la campaña electoral, en donde se puede ver cómo se habrían reagrupado los ciudadanos en torno a las circunstancias que marcaban ese momento.

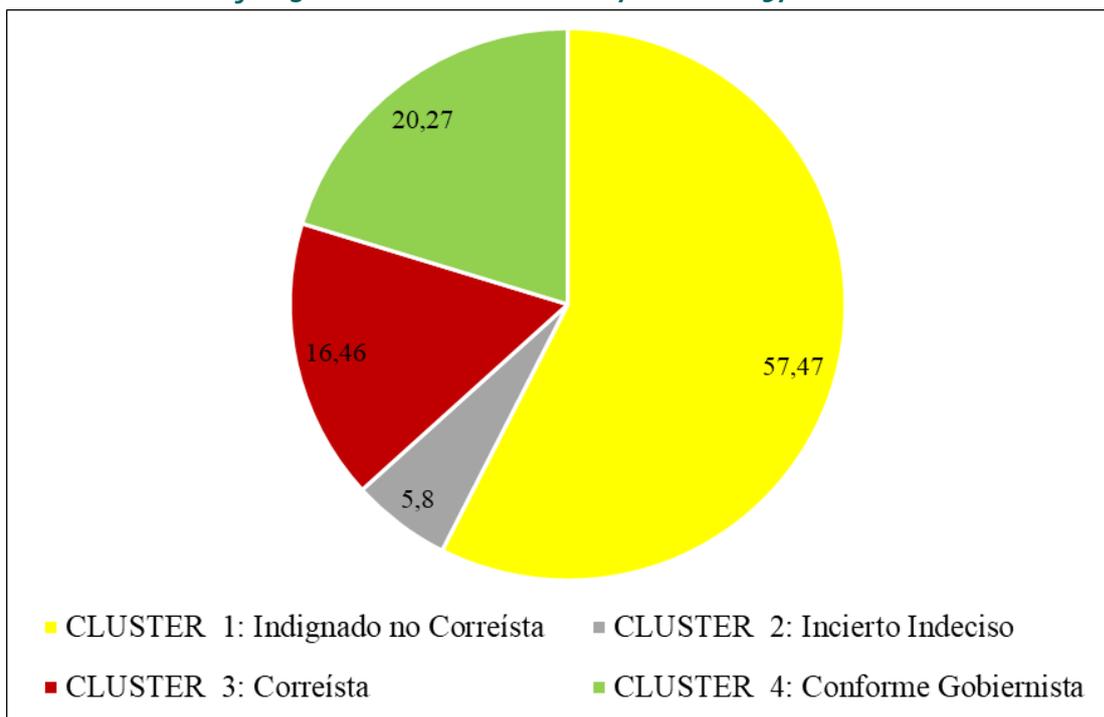
La finalidad de este análisis es analizar la relación que existe entre múltiples variables, en las que cada categoría se ubica en un punto de cercanía o lejanía frente a las otras categorías de la encuesta. Con esto se establecen asociaciones entre comportamientos y tipos de personas que no son tan obvias con el procesamiento estadístico simple. En esta sección se explica el resultado de este procedimiento. Cada grupo o *clúster* fue bautizado con un nombre, que busca identificarlo por sus principales características que se exponen a continuación.

Es importante indicar que las tablas están ordenadas por el grado de asociación que tiene cada segmento dentro del grupo. Si un segmento aparece arriba, tiene una mayor probabilidad de ocurrencia, esto es, determinan con mayor fuerza las características superiores que las inferiores. Además, también cabe resaltar que para este estudio se encontró una alta asociación, desde el punto de vista estadístico, se puede afirmar que los grupos son consistentes y homogéneos.

Agrupaciones previas al día de las elecciones

La encuesta que contiene esta sección del análisis fue realizada en el contexto de la recta final de la campaña, en las que se renuevan las dignidades locales, de las cuales la que mayor interés ocasiona es la elección de alcaldes cantonales. La campaña se caracteriza por la persistencia de una indecisión declarada mayor a los 30 puntos a pocos días de la votación.

Como se puede ver en el siguiente gráfico, los grupos presentan cambios en relación con los que se establecieron en el primer momento de agosto de 2018. El universo del estudio arroja cuatro grupos que fueron denominados por sus características más resaltantes:

Gráfico 5: Tamaño de los clústeres, marzo 2019, total Quito

Fuente: Encuesta provincial; 11 de marzo 2019; Clima Social.

El primer grupo es etiquetado como Indignado no Correísta, siendo el mayor que contiene casi 6 de cada 10 entrevistados del cantón Quito, se caracteriza por una actitud hostil hacia las autoridades nacionales y locales, y una inclinación de voto para presidente que se dirige en partes iguales hacia el voto nulo, los líderes Jaime Nebot y Guillermo Lasso; los candidatos a alcalde Paco Moncayo, César Montúfar y Jorge Yunda obtienen parte importante de su votación de este grupo.

Tabla 3: Clúster 1: Indignado no Correísta, 57.47%

Categoría	Segmento	% dentro del grupo
Labor del Presidente:	Mala	83.78
Labor del Alcalde:	Mala	73.36
Situación Presente:	Peor	64.93
Voto Alcalde:	Nulo	76.60
Voto Presidente:	Ninguno	75.96
Voto Presidente:	Guillermo Lasso	70.67
Situación Futuro:	Peor	63.67
Voto Alcalde:	Paco Moncayo	67.90
Voto Presidente:	Jaime Nebot	74.31
Voto Alcalde:	César Montúfar	76.54
Voto Alcalde:	Jorge Yunda	70.63
Voto Presidente:	Nsr	80.00
Grupo de Edad:	De 30 a 44 años	63.27

Fuente: Encuesta provincial; 11 de marzo 2019; Clima Social.

Los candidatos presentes en este clúster se enfrentan a un efecto de cardumen, en el que resulta difícil la diferenciación entre ellos, en términos de la lectura de opinión pública. De esta manera, los candidatos a la alcaldía dentro de este grupo no logran influir en él, sino fluir dentro de su movimiento. Esto explica en buena medida que, en los días finales de la campaña, se produce una gran migración de votos desde la candidatura de Paco Moncayo hacia César Montúfar, sobre todo en las parroquias con mayor presencia de electores de clase media alta y alta, en donde este termina ganando; y hacia Jorge Yunda en los sectores populares.

El grupo denominado No Correísta tiene una mala evaluación del presidente y del alcalde, considera que la situación presente es mala y no mira con optimismo el futuro y se encuentra sobre todo en el grupo de edad de 30 a 44 años. Estas personas inconformes con el estado de cosas buscan entre varias alternativas políticas, que incluyen el voto nulo, o no hallan una manifestación de su inconformidad. Esta característica, el rechazo, es el que da forma al grupo más grande del electorado, y en el cual se disputan la preferencia al menos tres candidatos a la alcaldía. Al final, como demostraron los resultados, dos de ellos capitalizaron mejor el reclutamiento de voto en este grupo: Jorge Yunda, el ganador de la elección, y César Montúfar, cuarto, a poca distancia del tercero Paco Moncayo, que para este momento estaba declinando su favoritismo.

Para el segundo grupo se propone la denominación Incierto Indeciso, porque tiene solamente dos características: no responde cuando se indaga por quién votará para alcalde y manifiesta estar indeciso. Como se ha encontrado en otros estudios realizados usando esta técnica, son personas que pueden inclinarse de acuerdo al movimiento de la tendencia de los últimos momentos de la campaña, y es posible que decida el mismo día o frente a la papeleta de votación.

Tabla 4: Clúster 2: Incierto Indeciso, 5.8%

Categoría	Segmento	% dentro del grupo
Voto Alcalde:	Nsr	98.28
Decisión de Voto Alcalde:	No	11.71

Fuente: Encuesta provincial; 11 de marzo 2019; Clima Social.

El segundo grupo parece irse reduciendo a medida que se acerca del día de la elección. Los Incierto Indecisos alcanzan el 5,8% del electorado quiteño, y se encuentran distribuidos entre todos los segmentos sociodemográficos, siendo su principal cualidad la indecisión, motivada por un alejamiento y desinterés de la política formal, las noticias y los asuntos de debate público.

El tercer grupo es homogéneo, porque lo ocupan casi exclusivamente las personas que manifiestan una adhesión política fuerte. Se ha denominado al grupo Correísta, al expresar el grado más negativo de la escala de valoración del presidente y del alcalde, al mismo tiempo que está inclinado a votar por el ex presidente Rafael Correa y por la candidata de su movimiento para la alcaldía Luisa Maldonado. Está disconforme con la situación y tiene una perspectiva bastante negativa del futuro; se encuentra en el grupo de edad entre 45 a 59 años y manifiesta estar decidido en su voto a más de 10 días de la elección.

Uno de los hallazgos más importantes, gracias al análisis multivariado, es que el grupo que manifiesta adhesión al ex presidente Rafael Correa se encuentra separado del grupo de partidarios del presidente Lenín Moreno, aspecto que ha cambiado comparado a lo que ocurría un año antes. Esta división se fue produciendo durante el 2018 y para inicios del 2019 se ha consolidado, dejando en este grupo que representa menos de un quinto del electorado completamente diferenciado. Es interesante que este grupo que aparece en el cálculo factorial

multivariado aparece reflejado en la encuesta con un porcentaje cercano al 17%, que responde a la votación obtenida por la candidata de la Revolución Ciudadana en el escrutinio oficial: 18.4%.

Tabla 5: Clúster 3: Correísta, 16.46%

Categoría	Segmento	% dentro del grupo
Voto Alcalde:	Luisa Maldonado	79.43
Voto Presidente:	Rafael Correa	49.68
Labor del Presidente:	Muy mala	37.80
Labor del Alcalde:	Muy mala	31.38
Situación Futuro:	Peor	23.49
Decisión de Voto Alcalde:	Decidido	22.67
Situación Presente:	Peor	19.45
Grupo de Edad:	De 45 a 59 años	23.15

Fuente: Encuesta provincial; 11 de marzo 2019; Clima Social.

El grupo afín al presidente Lenín Moreno se encuentra en el clúster 4, que tiene un tamaño cercano al de su opuesto, el Correísta, con el 20.27%. Este grupo está marcado con la etiqueta de Conforme Gobiernista, debido a que son las personas que creen que las cosas están mejorando y tienen expectativas positivas hacia el futuro, ubicándose sobre todo en la clase media y los más jóvenes:

Tabla 6: Clúster 4: Conforme Gobiernista, 20.27%

Categoría	Segmento	% dentro del grupo
Labor del Presidente:	Buena	72.98
Labor del Alcalde:	Buena	63.73
Voto Presidente:	Lenín Moreno	92.86
Situación Futuro:	Mejor	56.20
Situación Presente:	Mejor	90.48
Situación Presente:	Igual	35.02
Grupo de Edad:	De 16 a 19 años	35.81
Situación Futuro:	Igual	27.42
Voto Alcalde:	Otro	42.50
Ingreso del Hogar:	Medio	32.50

Fuente: Encuesta provincial; 11 de marzo 2019; Clima Social.

Las dos cualidades fuertes de este grupo es tener una intención de voto por Lenín Moreno, puesto que el 93% de estas personas se encuentran dentro, y considerar que las cosas están mejor que en el pasado (90% dentro del grupo). Otro aspecto importante que cabe señalar es que este grupo no está inclinado por ninguno de los cuatro candidatos principales a la alcaldía. Esto lleva a pensar que estas personas se pueden haber inclinado por cualquiera de los otros 14 candidatos a la alcaldía de Quito, que juntos sumaron el 25.5% de los votos válidos, es decir, una cifra parecida al tamaño del grupo.

Mirados en conjunto, los clústeres muestran una composición de la opinión pública de Quito caracterizada por: 1) Una división entre quienes consideran que la situación es positiva y quienes la ven negativa 2) Una lectura favorable a la institucionalidad y de respaldo a las autoridades versus una de crítica y cuestionamiento; y, 3) La

presencia de dos fenómenos particulares de la política ecuatoriana de los últimos años que son: A) la adhesión o rechazo hacia la figura del ex presidente Rafael Correa y B) la persistente presencia de una facción de la sociedad que resulta imposible catalogar debido a que se encuentra en los márgenes de las definiciones de la opinión pública, que son indiferentes, indecisos y cuyo comportamiento electoral es incierto.

Conclusiones

Este trabajo trata sobre las encuestas de opinión y su fuente principal de investigación son las mismas encuestas de opinión; entrevistas directas en hogares a personas mayores de 16 años empadronadas para votar en la parroquia donde residen. La finalidad de usar este tipo de encuestas es, por un lado, mostrar los elementos básicos de la aplicación de encuestas siguiendo los estándares de las ciencias sociales, para obtener datos objetivos acerca de las opiniones y percepciones de los ciudadanos mayores aptos para el voto. Por otro lado, proporcionan una fuente de información, puesto que existen suficientes datos que permiten hacer el recorrido por el período del análisis, acompañado de estudios que registraron los cambios en las opiniones de la población, asociados a los hechos que impactan en el comportamiento colectivo.

Quito es el segundo cantón en población del Ecuador, y la capital política y administrativa. Su población tiene un mayor acceso a las fuentes de información que otras partes del país, y suele expresar una posición de rechazo más fuerte hacia los actores políticos. El alcalde de Quito es una autoridad con relevancia política nacional, y el presidente es evaluado con mayor cercanía que en otras provincias, al estar la sede del gobierno ubicada en su centro histórico. Como se puede desprender del análisis de resultados, la población de Quito contiene muchos de los comportamientos de la población general del Ecuador, pero matizados por particularidades de su realidad social y política. Los cambios en el estado de ánimo se relacionan con la calificación de las autoridades, en el sentido que las personas que están más deprimidas tienden a evaluar negativamente a las autoridades, y lo contrario. En el período analizado, se comprueba que el descenso del estado de ánimo fue gradualmente afectando a la calificación de la labor del presidente, porque los factores asociados a esta, que son la percepción de inseguridad, el desempleo y el deterioro de la situación económica encuentran como principal responsable al gobierno nacional, mientras que el gobierno local tiene poca incidencia en resolver estos problemas.

Frente a las críticas y cuestionamientos que se hace de la fiabilidad de las encuestas, y por lo tanto de la pertinencia de seguirlas considerando instrumentos válidos para la gestión y la comunicación políticas, es preciso resaltar, en primer lugar, que estas continúan siendo necesarias en el contexto social y cultural ecuatoriano actual, en tanto permiten escuchar de manera directa a los ciudadanos y encontrar, mediante procedimientos de las ciencias sociales, el grado de conocimientos, las opiniones, percepciones, actitudes y prácticas que llevan a los mandantes a tomar decisiones, especialmente en la elección de sus autoridades. Existe de parte de los electores una racionalidad asociada a las emociones y que tiene un sentido que se expresa en los resultados electorales.

La desigualdad es determinante para comprender el comportamiento frente a las encuestas de opinión, puesto que permite dilucidar los mecanismos por los cuales las personas construyen su posición frente a los otros, y cómo lo manifiestan en las respuestas registradas en las bases de datos. El descenso del estado de ánimo y la caída en la calificación del presidente viene determinado por los procesos causales relacionados con la pérdida de empleos, las desvinculaciones del sector público que ocasiona, a su vez, una disminución en el gasto y

consumo de las familias, y la indignación o rebeldía que ocasiona el considerar que estas acciones gubernamentales se hacen con la finalidad de favorecer a las élites sociales y políticas.

Las condiciones sociodemográficas se vinculan con la construcción de opiniones y percepciones en la medida en que están asociadas a condiciones de desigualdad e inequidad. Las mujeres, personas adultas mayores y con menor educación, expresan una más fuerte caída del estado de ánimo, y estos grupos son los que pierden credibilidad frente al gobierno, porque están más expuestos, son más vulnerables, al estar menos protegidos debido a condiciones de desventaja por sus condiciones físicas o por su ubicación dentro de la construcción de la escala jerárquica de la sociedad.

Los medios de comunicación y los actores políticos dominantes pretenden instaurar verdades, acerca de la construcción de mayorías expresadas en la intención de voto. Esto ocurrió con la candidatura a la alcaldía de Paco Moncayo. Desde debajo, emergieron las candidaturas de Luisa Maldonado y Jorge Yunda. La primera asociada al ex presidente Rafael Correa creció explícitamente entre los sectores populares. En el caso de Jorge Yunda, al provenir de los márgenes de la política, dada su trayectoria como comunicador radial popular, su crecimiento no fue visible en el indicador de intención de voto. Sin embargo, el análisis factorial evidenció la existencia de un *clúster* de más del 40% del electorado, conformado por personas Inconformes principalmente afincada en los sectores populares, que aportaron la votación de este candidato, que finalmente fue el triunfador con el 21,4% de los votos.

Como se puede comprobar mediante el análisis factorial multivariado, un grupo mayoritario del electorado se subdividió en al menos tres opciones, de las cuales triunfó la más cercana a los sectores populares (Jorge Yunda). Un segundo grupo mantuvo su cohesión desde el inicio de la campaña y se reflejó en la votación de la candidata Luisa Maldonado de la Revolución Ciudadana. Finalmente, un grupo se mantuvo siempre por fuera de todo pronóstico y clasificación, siendo estas personas las que contribuyen a las diferencias entre la intención de voto declarada y el voto real.

El análisis factorial multivariado puede aportar para comprender mejor el comportamiento político y electoral. Los clústeres evidencian la conformación de la opinión pública de Quito, que está caracterizada por la polarización frente a la lectura de la situación actual y futura (pesimismo versus optimismo), el alejamiento de los ciudadanos frente al gobierno y las instituciones, la persistente y divisoria presencia de la figura del ex presidente Rafael Correa y la existencia de una parte de la sociedad que camina por los márgenes de la institucionalidad y la política formal. 

Referencias

- Aguilar, Luis. 2017. Una reconstrucción del concepto de opinión pública, en Revista mexicana de opinión pública, No. 23. México: Creative Commons.
- Bourdieu, Pierre. 1980. La opinión pública no existe. En: Sociología y cultura. México: Grijalbo.
- Crespi, Irving. 2000. El proceso de la opinión pública. Cómo habla la gente. Barcelona: Ariel.
- Crespi, Irving. 2000. La Opinión colectiva como Fuerza Social. Barcelona: Ariel.
- Dittus, Rubén. 2005. La opinión pública y los imaginarios sociales: hacia una redefinición de la espiral del silencio, en Athenea Digital.
- Grossi, Giorgio. 2007. Observar, medir y analizar la Opinión pública, en La Opinión pública: Teoría del campo demoscópico. Madrid: CIS.
- Habermas, Jurgen. 1994. Historia y Crítica de la Opinión Pública: La Transformación Estructural de la Vida Pública. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Lippmann, Walter. 2003. La Opinión Pública. Madrid: Langre.
- Luhmann, Niklas. 2007. La realidad de los medios de masas. México: Anthropos Editorial.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. 1995. La espiral del silencio: opinión pública nuestra piel social. Buenos Aires: Paidós.
- Rospir, Juan Ignacio. 2008. "El siglo XX americano. Una propuesta de historia intelectual de la Opinión Pública" en Capellán, Juan Ignacio: Opinión Pública. Historia y presente, Trotta, Madrid.

Sobre el autor/ About the autor

Antropólogo, con una Maestría en Comunicación pública, nacido en Quito – Ecuador. Dirige la firma Clima Social, que realiza en Ecuador y la región estudios sociales y de opinión. Cuenta con experiencia en realización de estudios sociales aplicados, para políticas públicas, comunicación y desarrollo, empleando técnicas cualitativas y cuantitativas. Licenciado en Antropología Social, Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE, Quito. - Diploma Superior en Ciencias Sociales, especialidad en Antropología política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito. Cursos y Seminarios de comunicación política, investigación social. Maestría en Comunicación y Opinión Pública. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito. Ha dirigido procesos de investigación adaptando las herramientas de las ciencias sociales a la realidad social y cultural, por medio de enfoques relacionados con la interculturalidad, la comprensión de las diferencias lingüísticas y semánticas en función del contexto. En miles de encuestas aplicadas a lo largo de 30 años, se ha conformado un cúmulo de aprendizajes teóricos y prácticos para desarrollar múltiples y complejos procesos de levantamiento directo de información, partiendo de personas de distintas condiciones como informantes. Las investigaciones han llevado a la comprensión de la realidad social y política, vale decir la base de la conformación de la opinión pública, como un espacio de despliegue de consensos y desacuerdos, en función de las relaciones de poder. Es en este sentido, que las nociones de resistencia y rebeldía son activadores de sentido para el análisis del comportamiento electoral, en la medida que muchos electores son influidos por el rechazo, que conlleva ocultamiento, cuando de preguntar sobre la intención de voto se trata, por ejemplo. Esta concepción de la opinión pública como una arena de disputas, permite comprender más cabalmente los fallos o desaciertos de los pronósticos electorales en Latinoamérica. La visión de resistencia y rebeldía ha podido demostrarse con estudios de caso de elecciones nacionales y locales en el Ecuador de los últimos años, y puede convertirse en un factor de exploración para otros estudios en países latinoamericanos que comparten las condiciones y el sistema político de democracia representativa del caso ecuatoriano.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Análisis e influencia del discurso sobre la población votante de Loja – Ecuador

Romero Estrada, María Patricia

Universidad Técnica Particular de Loja

 mpromero1@utpl.edu.ec

ORCID ID: 0000-0002-7531-3680

Documento recibido:	26 enero 2022
Aprobado para publicación:	13 junio 2022

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o discurso, bem como divulgar sua influência em primeira mão, isto sob a concepção da peça e ferramenta utilizada nas diversas estratégias de comunicação de uma campanha política. Baseia-se na hipótese de que o discurso, com uma boa história e exposição, de forte carga emocional - embora seja capaz de captar a atenção do público e induzi-lo a realizar ações - hoje estaria contribuindo muito pouco na formação da imagem candidato, uma vez que a população distante teria uma percepção negativa geral em relação à política. A pesquisa destaca essa rejeição, especialmente em pessoas idosas, em comparação com pessoas mais jovens que denotam uma melhor aceitação em relação à política e, portanto, sua atenção ao discurso. O principal desafio desta pesquisa visa despertar a busca de estratégias políticas comunicacionais inovadoras, que tornem o discurso uma contribuição atraente, diante de um público cada vez mais educado, participativo e diversificado, exposto a muitos conteúdos; juntamente com os avanços da tecnologia da comunicação que massificam e melhoram as possibilidades de seu impacto.

Palavras-chave

Comunicação, discurso, política, persuasão, estratégia

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar el discurso, así como dar a conocer de primera mano su influencia, bajo la concepción de pieza y herramienta empleada dentro de las variadas estrategias comunicacionales en una campaña política. Se parte de la hipótesis que el discurso, con un buen relato y exposición, de fuerte carga emotiva -si bien es capaz de captar la atención del público e inducirlo a realizar acciones- hoy en día estaría contribuyendo muy poco en la formación de imagen de un candidato, puesto que la población lojana tendría una percepción negativa en general hacia la política. En la investigación resalta este rechazo sobre todo en las personas de mayor edad, frente a los más jóvenes que denotan una mejor aceptación hacia la política y, por ende, su atención al discurso. El reto primordial de esta investigación pretende despertar la búsqueda de estrategias político comunicacionales innovadoras, que permitan hacer del discurso un insumo atractivo; frente a un público cada vez más instruido, participativo, diverso y expuesto a muchos contenidos, junto a los avances de la tecnología de la comunicación que masifican y mejoran las posibilidades de su impacto.

Palabras clave

Comunicación, discurso, política, persuasión, estrategia.

Abstract

The objective of this article is to analyze the discourse, as well as to make known its influence first hand, this under the conception of the piece and tool used within the varied communication strategies in a political campaign. It is based on the hypothesis that the discourse, with a good story and exposition, of a strong emotional charge - although it is capable of capturing the attention of the public and inducing it to carry out actions - today it would be contributing very little in the image formation of a candidate, since the distant population would have a general negative perception towards politics. The research highlights this rejection especially in older people, compared to younger people who denote a better acceptance towards politics and, therefore, their attention to discourse. The main challenge of this research aims to awaken the search for innovative communicational political strategies, which make the discourse an attractive input, in front of an increasingly educated, participative, diverse audience and exposed to many contents; together with the advances in communication technology that massify and improve the possibilities of its impact.

Keywords

Communication, speech, politics, persuasion, strategy.

Introducción

Aunque se desconoce el verdadero origen de la comunicación vinculada a la política, se cree que esta dualidad existió siempre, desde las primeras manifestaciones humanas en que se generó la necesidad de relacionarse unos con otros para vincularse en sociedad y alcanzar logros comunes; entrando en juego las diferentes relaciones de poder. En lo referente a la comunicación,

Debemos acudir al desenvolvimiento mismo del hombre paralelo al tiempo, desde sus orígenes y agrupaciones primitivas, por el sendero lento de su evolución, hasta llegar a la más complicada de sus asociaciones; durante todo el camino, es indudable la presencia permanente de la palabra como el vehículo necesario al pensamiento. (Oropeza, 1992)

Las estrategias comunicativas en el contexto político surgen dentro de lo que se conoce como *marketing* político. Esto implica el empleo de herramientas y piezas de persuasión que buscan influir en el otro para que, en un estado de democracia como el ecuatoriano, y en tiempo de campaña política, se vea manifestada la decisión de las personas mediante su voto, para elegir representantes a dignidades públicas.

A esto se agrega que el voto en Ecuador es un proceso de obligatorio cumplimiento entre los 18 y 65 años de edad; y facultativo o voluntario desde los 16 hasta los 18, así como pasados los 65 años (Constitución, 2008). (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Art. 11, 2009). En este sentido,

La comunicación política es una rama de las ciencias políticas que se encarga de construir contenidos que tienen que ver tanto con los discursos propiamente dichos de los representantes políticos, como con las políticas públicas que estos diseñan... Se cree un factor decisivo de cercanía con la población, es el que tiene que ver muy directamente con la participación ciudadana, muy bien informada sobre sus políticas públicas. (Calvo, 2016)

Gran parte del éxito para el diseño de una campaña electoral en donde el discurso es parte importante, se puede decir está en conocer al electorado y cómo este consume contenidos, para saber dónde y cómo llegarle, pero además cautivarle de manera oportuna y apropiada, con sus características específicas de grupo. "Hoy el ciudadano quiere ser tomado en cuenta y no solo ser representado". (Barba, 2011)

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (RAE) el discurso tiene varias definiciones. En el marco del cómo es abordado en la presente investigación, la palabra discurso se define en: "Razonamiento o exposición de cierta amplitud sobre algún tema, que se lee o pronuncia en público... Serie de las palabras y frases empleadas para manifestar lo que se piensa o se siente..."

El discurso tiene larga data. Su vigencia obedece a su eficacia como recurso persuasivo. En las sociedades antiguas y modernas la palabra ha sido el mecanismo para entrar en contacto con aquellos a quienes se pretende convencer... No olvidemos que en el ágora de antigua Grecia distintos oradores exponían sus argumentos para que la sociedad eligiera el rumbo que más le conviniera. (Meyenberg, 2011)

Desde que surgiera el análisis del discurso (AD) (1960-1970) de la mano del lingüista Zellig Harris en el campo de la fonología, en los tiempos contemporáneos se habla de convincentes exposiciones que marcaron el antes y el después de una campaña política, y de aquellos discursos que también en determinado momento dieron la pauta para las más grandes reivindicaciones sociales.

David Redoli, consultor político español señala:

Los discursos políticos son, junto con la oratoria de los políticos, una de las formas de comunicación más extendidas entre la política y los ciudadanos. Un buen o mal discurso puede acaparar portadas y conversaciones entre los votantes y, por tanto, conocer las herramientas y técnicas para crearlo es una de las tareas que consultores y speechwriters (logógrafos) intentan dominar desde tiempos de Cicerón.

El discurso como acción del marketing político

El *marketing* político es la estrategia de venta inmersa en la política, el cual se evidencia sobre todo en las campañas, en donde se desarrollan una serie de prácticas legítimas que buscan llevar al éxito en una contienda electoral. Estas acciones consideran entre otras: planificación, investigación, elaboración de plan de trabajo con metas, fechas, y responsables; junto al aporte político comunicacional que comprende la construcción de contenidos y mensajes. Todo esto abarca una gran estrategia general para ganar una elección popular determinada.

Cuando se habla de *marketing* se habla de producto, en este caso el producto resulta ser el o los candidatos que tercia en una contienda electoral. Aunque hay quienes sostienen que “la política es política y los candidatos son candidatos y no productos; junto a los partidos que son realidades más complejas que un logotipo o una marca”. (Durán y otros, 2011)

De cualquier manera, las campañas políticas no son nada sencillas, algunos las comparan con un juego de box, debiendo sus actores ser lo suficientemente rápidos para dar los golpes más contundentes que aniquilen al oponente, como audaces para esquivar aquellos golpes que pudieran ser mortales.

Las campañas políticas ya no solo definen candidatos como antaño, hoy precisan posiciones ideológicas y temas como el control de la droga, el aborto, privatizaciones, estatizaciones y cualquier otro contenido de la agenda nacional, puede estar hoy representada en una boleta electoral, encarnada en personajes de la política o en sus respectivos partidos. (Muñoz y otros, 2009)

“El término campaña viene del lenguaje militar y todavía existen algunas analogías que se siguen tomando de este campo. El candidato es quien comanda la contienda...” (Durán y otros, 2011)

Previo a la construcción del mensaje general de campaña, eje central en la preparación de los discursos, se suele partir de la construcción de un análisis FODA¹, tanto sobre el candidato mismo como del partido político por el que se tercia. Igual análisis se hace de los principales oponentes. Esto permite tomar mejores decisiones, así

¹ Ver más en <https://www.soyregidor.mx/analisis-foda-de-tu-marca-personal-politica/>

como tener un panorama más claro que coadyuve en la construcción de los contenidos y por ende discursos que se van a desarrollar en el transcurso de la campaña.

"El marketing político es útil en una campaña y se convierte en arma poderosa cuando está orientada por la investigación y la estrategia". (Durán y otros, 2011)

La Comunicación y la construcción del mensaje

La comunicación del actor político con sus electores se considera debe ser permanente, no solo para cumplir su papel de emisor del discurso en un momento dado, sino para saber qué es lo que su público piensa de la política: sus necesidades, sus tomas de decisiones, cómo se comunican, qué medios utilizan para informarse, sus características de grupo, etc. Todo ello representa que se deba estar en comunicación constante con la población para saber cómo y con qué contenidos cercanos abordarla.

"Sea cual sea la ruta que se utilice para tomar contacto con los electores, las investigaciones de opinión pública continúan siendo las más efectivas para comprender lo que la gente piensa". (Durán y otros, 2011)

Se debe entonces comprender la comunicación actual, en sus diferentes manifestaciones y canales, con sus avances, evoluciones, ventajas y desventajas.

Hace treinta años, los latinoamericanos se comunicaban poco con sus vecinos y menos con quienes estaban en lugares distantes. Actualmente nos contactamos con muchas personas todos los días, sin importar las distancias físicas ni sociales... En la sociedad del siglo pasado la gente no tenía acceso a tantas fuentes de información, y solamente las personas cultas, las que leían, se hallaban informadas y conseguían prestigio exhibiendo sus conocimientos entre los "menos cultos". (Durán y otros, 2011)

En su forma más básica, el mensaje en campaña es la razón por la que se debe sufragar por un candidato y no por otro. Este debe ir muy de la mano con la estrategia y objetivos de la campaña. El mensaje no se resume en un *slogan*, que por supuesto se emplea también. La construcción del mismo es transversal a todas las etapas de la campaña.

Por tanto, el mensaje debe elaborarse pensando en la sencillez, facilidad para que sea entendido, que capte la atención de los electores y no provoque confusiones con textos técnicos, complicados; los cuales dotados de demasiada elegancia sean poco comprendidos.

Lo más importante... no es producir carteles bonitos, sino que las piezas comuniquen el mensaje que pretendemos transmitir a los electores con claridad... Es preferible comunicar de manera rudimentaria, que producir obras de arte incomprensibles, o que difundan un mensaje equivocado. (Durán y otros, 2011)

Hay que mencionar que un discurso no necesariamente lo escribe su exponente. En nuestros países cada vez se ha aceptado de mejor manera la figura del logógrafo o *speechwriter*, común en EE.UU., quien es el que elabora el discurso de un candidato.

Esta persona es la preparada y dispuesta para armar un discurso, con contenidos de acuerdo con los mensajes de campaña planificados y acorde al personaje, actor político, candidato, que dará a conocer el mismo. Finalmente, es el candidato, quien expone el discurso, haciendo gala de su habilidad y características oratorias para comunicarse.

Se puede afirmar que no existe un modelo ideal de comunicar, pero un candidato contemporáneo debe tener alta dirección de equipo de personas. No debe ser un sabio, quizás ni tan orador como los líderes del pasado. Son seres humanos y la población necesita ver seres humanos cercanos, alcanzables, como cualquier persona de la sociedad, que cause simpatía y denote liderazgo.

La Oratoria

Precisamente dentro de los muchos aspectos comunicacionales que se pueden estudiar alrededor del discurso se encuentra la oratoria. De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (RAE) la oratoria es el “*género literario que se concreta en distintas formas, como el discurso, la disertación, la conferencia, el sermón, etc.*”

Si se recuerda esta práctica en los políticos -de antes, sobre todo-, era materia obligada. Todo líder debía ser buen orador. Aquellos espectáculos públicos y de larga duración se consideraban los mejores. Un comunicador de campo, de tarima, que toma ciertos rasgos de la oratoria, junto a la masificación de los medios de comunicación, se cree que sus posibilidades de triunfar se incrementan.

Sin embargo, hay quienes piensan que la oratoria no está tan inmersa en el discurso.

Un discurso no es siempre una pieza oratoria. Es todo lo que se razona, un hilvanamiento lógico del pensar humano, argumentación de ideas con la finalidad de transmitir el pensamiento que se eleva a sus valores estéticos... De cualquier modo, es preciso que quien practique el uso de la palabra sepa elegir lo más acorde con su temperamento y sepa abordar, aun cuando sea en vía de ejercicio, los múltiples senderos que han recorrido ya quienes le han precedido... (Oropeza, 1992)

Si bien, para muchos estudiosos de la comunicación política, hoy en día existe el apoyo de la tecnología como el *teleprompter* que permite leer el discurso sin que la gran mayoría se dé cuenta que lo está haciendo, no todas las intervenciones de campaña pueden estar sujetas a este recurso. Más en poblados pequeños como los nuestros en que no todo es televisado, y en campañas los mítines son constantes y se realizan sin ningún insumo de este tipo. Por ende, la preparación del candidato en el uso de la palabra es muy importante, así como de aspectos de dominio de oratoria para hacer de su exposición una narración atractiva e influyente.

Los que leen en voz alta con malos resultados, es porque tratan de pronunciar las palabras al mismo tiempo que las ven; si los ojos, -cosa que es muy sencilla- van un poco delante de lo que se dice, entonces se mejora notablemente la lectura. En la Oratoria se sigue un sistema análogo, el pensamiento debe ir un poquito delante de nuestra pronunciación. Así, cuando decimos algo, ya ha pasado por nuestro cerebro y se puede pronunciar mejor. (Oropeza, 1992)

Partes del Discurso

De manera general, toda exposición discursiva se entiende debe tener al menos 3 partes plenamente identificables que son: Exordio (Introducción), Tesis (Desarrollo) y Conclusiones.

En el Exordio se busca captar la atención y el interés del auditorio. La tesis o desarrollo es la idea central donde se exponen los argumentos del discurso. Y finalmente, las conclusiones resumen todo lo dicho y es cuando se hace el cierre del discurso. En este último se procurará dejar una buena impresión, encender el ánimo de los oyentes para en lo posible, arrebatarse aplausos.

Como toda actividad perfectible, el ejercicio discursivo es una actividad de mucha práctica. Si bien el buen comunicador se cree que puede nacer con ciertas habilidades sociales para desenvolverse mejor, no es menos cierto que aquel que lo desea, se prepara y perfecciona, con mucho ensayo puede lograr hacer un gran trabajo discursivo; permitiendo además desarrollar un aspecto importante, como lo es el de la improvisación.

"Con ligeras variantes, casi se ha coincidido en considerar que el estilo es la manera personal de expresar el pensamiento, ya en forma oral o escrita". (Oropeza, 1992)

Para la elaboración del discurso hay que tener muy en cuenta aspectos muy propios de quien lo expone, ya que esto va a denotar naturalidad y espontaneidad en el hilo conductor del mismo. Desarrollar de buena manera el propio estilo y no caer en hacer del candidato un "enlatado", que va a chocar con el mismo candidato y tal desenfoco, con la población votante.

Para el candidato es fundamental movilizar emociones. Expresar sus valores con firmeza y claridad. El espectáculo... la impostura, la sobreactuación, convierten al candidato, en una caricatura ridícula de sí mismo... en una persona simple y poco fiable, y sobre todo supone una grave falta de respeto al ciudadano. (Herrero y Rodríguez, 2008)

Existen algunas figuras retóricas relacionadas al discurso, que no son materias de la presente investigación; sin embargo, en el ámbito comunicacional existe un aspecto relevante, que no puede quedar fuera en este artículo inherente al discurso y es el arte de contar historias o *storytelling* como se lo conoce.

Storytelling

La gran mayoría de estudiosos del discurso político, coinciden en la relevancia de incluir historias dentro de sus escritos, provocando un efecto cronológico en la mente del público, que hace que este se involucre en lo narrado de manera más activa y luego influyente. Esta es una herramienta poderosa de comunicación para la creación de empatía, que en política viene siendo utilizada no hace mucho tiempo atrás.

El *storytelling* es una técnica que consiste en contar historias con el fin de mejorar la comunicación. El uso de historias supone un efecto diferencial con respecto a la percepción de quien las cuenta y a la receptividad de quien las escucha ante los mensajes que se codifican de esta forma. (Antón, 2018)

Se considera que el tradicional "contar cuentos" que se da en la mayoría de familias y pueblos, es una actividad muy antigua que -de generación en generación- viene otorgando identidad a los pueblos.

Los relatos se presentan en varios contextos y esferas sociales. Un ejemplo es la tradicional celebración litúrgica o misa que se celebra en la iglesia católica; pues se considera es el cuento de una historia, la cual hace que por siglos los feligreses la mantengan vigente.

Otro ejemplo es su uso en las diferentes empresas, pues las historias pueden permitir a los empleados identificarse como parte de un proyecto común, causando de paso atracción a los clientes por el reconocimiento de los valores que comunica. Los valores identitarios mejoran la percepción, la cual consiste en que se esté predispuesto a confiar más.

Para las personas es más fácil construir conocimiento... mediante historias que se convierten en experiencias, más fácilmente recordables y una fuente de aprendizaje más natural que la mera información. (Salmón, 2016)

El storytelling, entonces, se erige, en un arma de distracción masiva, que, como ocurre con las Escrituras, no admite el estatus de ficción: se trata de una manera distinta de gestionar los relatos para utilizar la narración como una manera de convencer y movilizar la opinión. (Salmón, 2016)

Este arte de contar historias está presente en todas las culturas, las mismas que cuando se comparten, crean conexiones y construyen un sentido de pertenencia a un grupo en particular. En la actualidad es plenamente utilizada con efectos que favorecen al actor político que lo emplea de manera adecuada en el desarrollo de su mensaje y discurso.

Comunicación no verbal

Para David Redoli, consultor político español, "el discurso es una herramienta privilegiada para transmitir mensajes, emociones y es un género esencialmente persuasivo, con una carga importante de puesta en escena." (Redoli, 2016)

Precisamente la puesta en escena, la exposición propiamente del discurso es la que va a ejercer un efecto relevante en el público, porque hay aspectos que comunican en ocasiones mucho más que lo que se dice con palabras.

Si bien el origen de la comunicación no verbal se remonta a la misma antigüedad y a la interrelación entre sus primeros habitantes, la comunidad científica comenzó a prestar atención a los aspectos no verbales hace un poco más de setenta años atrás. (Rodríguez y Hernández, 2010). Fueron Charles Chaplin y muchos actores del cine mudo quienes se erigieron como los verdaderos pioneros del arte de la comunicación no verbal. Posteriormente este interés por la comunicación no verbal se trasladó a la publicidad, al entorno empresarial y a la política. Hasta ese momento, tan solo el mundo artístico había reparado en la gran cantidad de información que puede transmitir un determinado gesto... (Rodríguez y Hernández, 2010)

En la actualidad hablar de comunicación no verbal, no solo pasa por la gestualidad... Es el lenguaje corporal, tono de voz del candidato, lo que dice su postura, manos, ademanes, el *status* que maneja; además de cómo se viste, qué colores usa, los accesorios que lleva, hasta el aroma que usa, etc.

Por esta aglomeración de conceptos, la comunicación no verbal es susceptible a muchas interpretaciones. Por ello además el cuidado que se debe dar a la valoración e interpretación de la misma, que tiene dentro de un contexto determinado. Aunque existen muchos aspectos que coinciden plenamente en la comunicación no verbal, los significados no son determinantes, no existen unas reglas fijas.

"Los comportamientos no verbales constituyen, aproximadamente, el 60 y 65% de toda la comunicación interpersonal". (Navarro y Karlins, 2008)

Lo que sí es cierto es que la comunicación verbal y no verbal están siempre estrechamente relacionadas, pues dependiendo de la situación, la segunda sirve para complementar lo expresado en la primera y viceversa.

El rostro es un sistema multimensaje, que puede comunicar información relativa a la personalidad y los estados emocionales... es un regulador conversacional, que abre y cierra los canales de comunicación; que complementa y califica otras conductas y sustituye a los mensajes hablados. (Santiago y otros, 2016)

Es importante saber lo que se comunica con el cuerpo, rostro, mirada y gestos siempre; además de que sea congruente con lo hablado. Al ser el rostro la carta de presentación de la persona, del político; vale tener especial precaución. Aprender de comunicación no verbal no solo sirve para quien se encuentra en constantes exposiciones públicas, sino para que esa persona pueda descifrar lo que comunica el resto de gente, así como sus oponentes.

"La autoridad, la seducción, el engaño, la honestidad o la credibilidad se perciben a través del lenguaje del cuerpo; un lenguaje latente, discreto, oculto, cuyo control le permitirá, sin duda, obtener gran éxito en sus comunicaciones". (Hernández y Rodríguez, 2010)

El líder político o candidato debe conocer sus gestos, saber qué transmiten y ser capaz de controlarlos. Además, la gesticulación no puede ser forzada. No sirve de nada aprender un gesto y utilizarlo mecánicamente. Los gestos deben ser sobrios, sencillos, expresivos y, sobre todo, naturales. Para ello es conveniente practicar ante un espejo, ganando libertad expresiva para permitir, en el momento oportuno, que los gestos surjan espontáneamente... Al político se le ve antes de oírle... (Santiago y otros, 2016)

Ya se decía, el idioma del cuerpo no debe ser asumido como una verdad absoluta, ya que existen algunos elementos ambientales y aspectos externos que pueden repercutir sobre los significados. Sin embargo, *no hay duda de la notabilidad que tiene el lenguaje corporal. Ejercitarse en descubrir incoherencias entre el lenguaje verbal y el corporal puede resultar muy útil. Lo que el cuerpo revela pudiera ser muy fiable, ya que los humanos somos inexpertos en controlar todas las señales que está emitiendo.* (Rubi, 2019)

Para mejorar las habilidades comunicacionales, cada vez es más común que los políticos suelen someterse al *media-training*² o entrenamiento para medios, con la finalidad de que estos se vuelvan diestros en las apariciones públicas y la adecuada relación con medios de comunicación y periodistas. Hay que considerar que los discursos son vistos por los públicos, ya sea físicamente en un lugar determinado o a través de los medios de comunicación masiva e internet.

² Ver más en: [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Entrenamiento_en_medios_\(media-training\)](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Entrenamiento_en_medios_(media-training))

Cuadro 1. Significados de acciones no verbales

Acción	Significado
Taparse o tocarse la boca	Ocultar algo
Tocarse la nariz	Mentir
Tocarse la oreja	Bloquear lo que se oye.
Falta de contacto visual	Nerviosismo
Bajar los ojos	Sumisión
Pestañear repetidamente	Bloquear lo que se ve.
Fruncir el ceño	Desaprobación
Dar la mano en la posición superior	Dominio
Dar la mano en la posición inferior	Dominado
Manos en los bolsillos	Desinterés
Manos detrás de la espalda	Seguridad
Mostrar manos abiertas	Sinceridad
Puño cerrado	Emotividad
Cruzar los brazos	Rechazo
Golpear el pie en el suelo repetidamente	Deseos de huir

Fuente: Elaboración propia. Criterios tomados de: (Santiago y otros, 2016) (Hernández y Rodríguez, 2009)

Las investigaciones suelen señalar que la gente vota mucho por la imagen de los candidatos, más que por propuestas o ideologías. Entonces, la indumentaria, sus colores y todo lo que acompaña corporalmente al candidato, también entra en juego en una campaña política. Diferenciar lo formal de lo informal, los complementos y accesorios a usar de acuerdo a los propios hábitos y cultura del lugar, no es tarea sencilla; pero sí debe primar la naturalidad y estilo propio del candidato con la asesoría debida para que los acompañantes corporales intervengan en la imagen que se quiere posicionar y sea de aporte en una consecuente victoria.

Un político puede llegar a ser muy inteligente e instruido en múltiples campos, pero si no se presenta acompañado de una adecuada imagen y una apropiada apariencia exterior, perderá todas sus condiciones de privilegio ante quienes le sigan, le escuchen o simplemente, le miran. (Santiago y otros, 2016)

El reto para comunicar hoy en día consiste en crear un mensaje lo suficientemente seductor para captar la atención de su destinatario y, además, provocar el deseo de hablar de él, el deseo de contarlo o de compartirlo con su círculo de amistades, familiares y compañeros de trabajo. (Núñez, 2011)

Metodología

Para poder hacer un análisis más cercano y medir la influencia del discurso en la población, se optó por el diseño y aplicación de una encuesta a la ciudadanía de Loja, Ecuador. Este trabajo se realizó durante el mes de agosto del año 2016 con locación en varios lugares del sector urbano y rural de Loja, teniendo en cuenta los diferentes estratos socioeconómicos en relación a su ubicación geográfica. De tal manera se llevaron a cabo 240 encuestas,

sobre una población de 2536253 habitantes en la ciudad. Hubo siempre la presencia del encuestador quien fue realizando las preguntas y registrando las respuestas a las mismas.

La encuesta en su diseño constó de 6 preguntas, junto a las correspondientes a datos introductorios: sexo, edad y nivel socioeconómico. Se trató de una encuesta breve, suficiente para conocer la percepción con respecto del discurso político en tiempo de campaña electoral y la influencia del mismo en la decisión de voto de las personas.

Las 3 primeras preguntas fueron de orden cuantitativo, que permitieron conocer información concreta de acuerdo a lo consultado (Importancia, Influencia y Aspectos del discurso); mientras que las 3 preguntas restantes abordaron aspectos cualitativos (Otros recursos, porqué de la apatía, discursos más recordados); con las que se obtuvo mayor detalle de la información proporcionada, para complementar las primeras interrogantes. Valga mencionar que al momento de la realización de las encuestas la gente traía a su memoria la última campaña electoral, la cual correspondía a las elecciones seccionales del año 2014, es decir habían transcurrido 2 años desde la última campaña política.

Tablas

En cuanto a la importancia que la población lojana le da al discurso en tiempo de campaña, el 27% opina que no tiene *Ninguna importancia*, curiosamente seguido del 18% que indican que es *Muy importante*.

La mayoría de los que opinan que no tiene *Ninguna importancia* se sitúan en las edades de 41 a 60 años; mientras que quienes dicen que es *Muy importante*, obedecen a las edades de los 26 a 40 años; dato interesante a tener en cuenta para la utilización del discurso en las campañas políticas y la orientación de los contenidos en función de los diferentes públicos.

Cuadro 2. Importancia del discurso en la población lojana



Fuente: Elaboración propia.

³ Obtenido de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Hablando de la influencia de este recurso en la decisión de voto de las personas, la mayoría respondió que de lo que recuerdan el discurso no ha ejercido *Ninguna Influencia* (32%) en su persona antes de sufragar, seguido del que le es *Indiferente* (19%), y en tercer lugar la respuesta de *Mucha Influencia* (16%).

Seguramente de manera intrínseca en esta respuesta se evidencia que a las personas no les gusta admitir que son influenciables para la toma de decisiones.

En el grupo que señala que no ha ejercido el discurso *Ninguna Influencia* en su decisión de voto, constan los hombres con el 58% mientras las mujeres con un 42%.

Por otra parte, son en primer lugar los mayores de 61 años quienes opinaron que el discurso no ha hecho ninguna influencia en su elección.

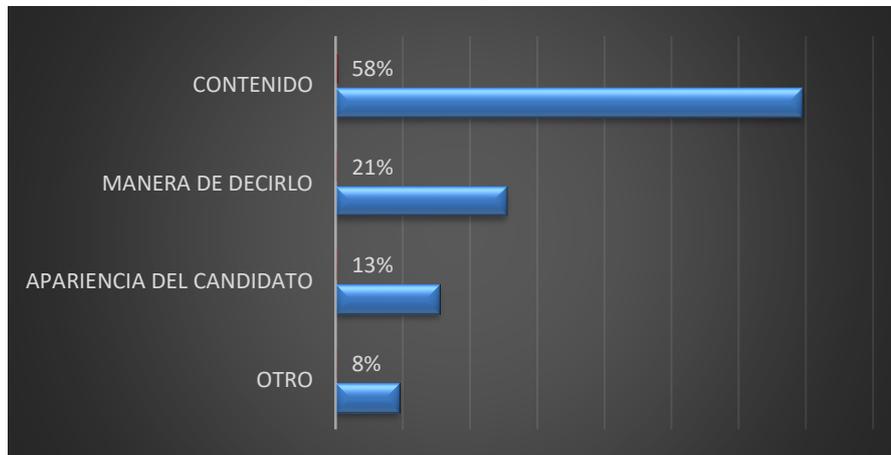
Cuadro 3. Influencia del discurso en la población lojana



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los aspectos que componen un discurso, se indagó a las personas sobre qué prefieren en la puesta en escena en general del discurso. La gente le da una suprema importancia al *Contenido* del discurso (58%), seguido por la *Manera de decirlo* (21%) y finalmente la *Apariencia del candidato* (13%) que lo pronuncia.

Cuadro 4. Aspectos más importantes del discurso



Fuente: Elaboración propia.

Junto al discurso, existen otros recursos o elementos que podrían persuadir o convencer a un ciudadano -en tiempo de campaña política- para que vote por uno u otro candidato. Los consultados dieron algunas opiniones sobre lo que los anima a decidirse, según sus apreciaciones espontáneas que se citan más adelante, entre las más repetidas.

Como se apreciará, la mayoría centra su opinión en los candidatos, evidenciándose que la gente sí vota por las personas, y prácticamente no hace cuestionamientos sobre los partidos políticos o ideologías. También se mencionan algunos comentarios negativos con respecto a la política en general; corroborado por los encuestadores que así lo percibieron, esta antipatía a la política y el tema del sufragio que se lo hace por obligación.

Cuadro 5. Opiniones sobre otros recursos que le atraen

Edades	Opiniones
18 a 25 años	Propaganda, Ofrecimientos, Cercanía, Convencimiento, Propuestas, Argumentos Firmes, Trayectoria, Todos dicen mentiras.
26 a 40 años	Campañas en RR. SS., Propaganda, Propuestas, Preparación, Acercamiento, Coherencia, Simpatía, Confiabilidad, Artículos que obsequian, Lo hago por Obligación, Casi siempre voto nulo.
41 a 60 años	Campaña, Programa, Experiencia, Historial, Honradez, Personalidad, Preparación, Apariencia, Seriedad, Convencimiento, Regalos, Obligación De Votar.
De 61 años en adelante	Ofertas, Propaganda, Criterio de periodistas, Valores Éticos, Historial, Preparación, Simpatía, No hay alternativas, Ya no voto no me Interesa, Obligación.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al porqué de la apatía o rechazo al discurso las personas mayoritariamente indican que se debe a: *las promesas incumplidas, contenido aburrido, mentiras, desconocimiento de la realidad e historial negativo del candidato.*

Dentro de los discursos que en tiempo de campaña pudieran haber causado mayor impacto en la ciudadanía, la mayoría indica no recordar en concreto en ese momento; pero sí dan nombres de actores políticos ecuatorianos

con positivas apariciones públicas, tales como: *Velasco Ibarra, Jaime Roldós, León Febres Cordero, Álvaro Noboa, Rafael Correa y José Bolívar Castillo.*

Conclusiones

Para finalizar, se resumen las ocho conclusiones del presente trabajo

- Aunque no existe la receta mágica para la construcción de un discurso, se trata de un recurso técnico que está en constante perfección y bien aprovechado, puede cumplir altos estándares para lograr el éxito en una contienda electoral.
- Un buen discurso no debe olvidar el arte de contar historias (*storytelling*), que hace más creíble y cercano el contenido del mensaje hacia el público.
- Si bien la labor del logógrafo (*speechwriter*) es pieza importante, el orador o quien lo interpreta y su puesta en escena son lo que dan verdadera importancia al discurso político; debido a la supremacía de lo no verbal en la transmisión del mensaje.
- El público votante de Loja tiene una percepción negativa hacia la política en general.
- El discurso tiene más importancia en el público lojano joven que en el adulto.
- El discurso no influye mayoritariamente en la decisión de voto de la población lojana, seguramente por la predisposición al rechazo a la política antes mencionado; y porque además no se acepta fácilmente que algo puede influenciar en la toma de decisiones.
- El adulto es menos influenciado e inducido a sufragar por determinado actor político que el votante joven.
- No se recuerdan los discursos políticos como tales en la población, solo en ocasiones ciertas palabras clave o slogans que han impuesto marca en la mente de la audiencia gracias a la difusión de los medios de comunicación. 

Referencias

- Antón, D.; (2018) *Storytelling Cuánto cuenta contar en coaching*. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Diario El Nuevo Herald (5 de Septiembre del 2019). Lo que transmite el lenguaje corporal: Alina Rubí. Recuperado de: <https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/article234749497.html>
- Durán, B.; Nieto, S.; (2011) *El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas*. Argentina: Editorial Sudamericana S. A.
- Hernández, M; Rodríguez, I.; (2010) *Comunicación no verbal y liderazgo. Claves para conseguirlo*. España: Netbiblo.
- Hernández, M.; Rodríguez, I.; (2009) Investigar en comunicación no verbal: Un modelo para el análisis del comportamiento kinésico de líderes políticos y para la determinación de su significación estratégica. *enseñanza & Teaching*, 27, 1-2009, pp. 61-94
- Herrero, J.; Rodríguez, A.; (2008) *El Candidato. Manual de relaciones con los medios*. Sevilla: Comunicación Social ediciones y publicaciones.
- Meyenberg, Y.; Lugo, J.; (2011) *Palabra y Poder. Manual del Discurso Político*. México: Grijalbo.
- Muñoz, J.; Quintero, J.; Irizar, A.; (2009) *El arte de hacer una campaña política*. México: Estudios Estratégicos.
- Navarro, J.; Karlins, M.; (2008) *El cuerpo habla. Grandes secretos de la comunicación no verbal revelados por un ex agente del F.B.I*. España: Editorial Sirio.
- Navarro, P., (2014) *Todo lo que deberías saber del lenguaje corporal*. Recuperado de: <https://habilidadsocial.com/el-lenguaje-corporal/>
- Nuñez, A.; (2010) *¡Será mejor que lo cuentes! Los relatos como herramientas de comunicación*. España: Empresa activa.
- Nuñez, A.; (2011) *La estrategia del pingüino. Influir con mensajes que se contagian de persona en persona*. España: Editorial Conecta.
- Oropeza, R. (1992) *Técnicas de Oratoria*. México: Editorial Esfinge.
- Ramírez, W., (2007) *Manual del Marketing Político*. República Dominicana: Editorial Lulu.com.
- Redoli, D., (2015) *Sin buenos discursos no se puede ganar ninguna batalla*. Recuperado de: <https://www.masconsulting.es/blog/2014/04/08/david-redoli-profesor-del-pdc-sin-buenos-discursos-politicos-no-se-puede-ganar-ninguna-batalla-politica-aunque-se-tenga-razon-en-los-contenidos/>
- Rodríguez, I.; Hernández, M.; (2010) *Lenguaje no verbal. Cómo gestionar una comunicación de éxito*. España: Netbiblo.

Salmón, C., (2016) *Storytelling: La máquina de fabricar historias y fomentar las mentes*. España: Planeta.

TedXUniversidadEuropeaMadrid (16 de Feb. 2016). Nueva comunicación política: Alejandra Calvo Martínez.

Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=RseLoLm74Ao>

Universidad de Navarra (26 de Febrero del 2016). El buen discurso político tiene ritmo, intensidad y naturalidad: David Redoli. Recuperado de: https://www.unav.edu/web/facultad-de-comunicacion/detalle-noticia2/2016/02/26/el-buen-discurso-politico-tiene-ritmo-intensidad-y-naturalidad/-/asset_publisher/ngL9/content/2016_02_24_com_david_redoli/10174

Sobre la autora/ About the author

María Patricia Romero estrada es docente invitada de la carrera de Comunicación de la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja-Ecuador) Investigadora en temas relacionados a: comunicación política, democracia y medios, redes sociales y marca personal, nuevos contenidos comunicacionales, entre otros. Máster en Asesoramiento de Imagen y Consultoría Política, por la Universidad Camilo José Cela. (Madrid-España). Cursó un diplomado Superior en Comunicación Corporativa por la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja-Ecuador). Licenciada en Comunicación Social por la Universidad del Azuay (Cuenca-Ecuador). Estudiante de la Maestría en Comunicación, Mención Investigación y Cultura Digital por la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja-Ecuador). Experiencia de 5 años en Comunicación Institucional del sector público (Ministerio de Salud Pública y Superintendencia de la Información y Comunicación en la Zona 7 (Loja-El Oro-Zamora Chinchipe).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Límites legítimos o represión estatal: análisis de las resoluciones de la SUPERCOM en Ecuador 2015

Mora Noguera, Angy Floremma

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

 afmoranoguera@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-5406-2483

Documento recibido: 11 noviembre 2021

Aprobado para publicación: 13 junio 2022

Resumen

El presente artículo se centra en la relación existente entre la política pública de comunicación y las prácticas de censura estatal, a partir del análisis de resoluciones administrativas emitidas por la entidad de control estatal durante el año 2015 en el Ecuador. Este fue un momento clave dentro del conflicto Gobierno y medios de comunicación, que estuvo marcado por cuestionamientos centrados a partir de la aparente intervención estatal excesiva, desde la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), que derivó en el origen de una entidad de control con facultades de vigilancia y de imposición de sanciones a los medios que no acaten la normativa. En este orden, a partir de la concepción de censura estatal planteada por Owen Fiss (2010) se realizó un análisis documental respecto a cuatro resoluciones seleccionadas dentro de un universo de 92 resoluciones emanadas por esta Institución durante ese periodo. Los resultados muestran que hubo ciertas acciones y omisiones que configuran una forma de censura estatal posterior y un claro contexto de confrontación entre los medios de comunicación y el ente rector.

Palabras clave

Libertad de expresión; censura estatal; Ley Orgánica de Comunicación; Ecuador; Política pública

Abstract

This article focuses on the relationship between public communication policy and state censorship practices, based on the analysis of administrative resolutions issued by the state control entity during 2015 in Ecuador. This was a key moment in the conflict between the Government and the media, which was marked by questions focused on the apparent excessive state intervention, since the implementation of the Organic Law of Communication (2013), which resulted in the creation of a control entity with powers of surveillance and imposition of sanctions on the media that do not comply with the regulations. In this order, based on the conception of state censorship raised by Owen Fiss (2010), a documentary analysis was conducted regarding four resolutions selected from a universe of 92 resolutions issued by this Institution during that period. The results show that there were certain actions and omissions that configure a form of subsequent state censorship and a clear context of confrontation between the media and the governing body.

Keywords

Freedom of expression; State censorship; Organic Law of Communication; Ecuador; Public policy

Resumo

Este artigo centra-se na relação entre a política de comunicação pública e as práticas de censura do Estado, com base na análise das resoluções administrativas emitidas pela entidade de controlo estatal durante 2015 no Equador. Este foi um momento chave no conflito entre o governo e os media, marcado por questões centradas na aparente intervenção excessiva do Estado, desde a implementação da Lei Orgânica da Comunicação (2013), que levou à criação de uma entidade de controlo com poderes para monitorizar e impor sanções aos meios de comunicação social que não cumprem os regulamentos. A este respeito, com base no conceito de censura estatal proposto por Owen Fiss (2010), foi realizada uma análise documental sobre quatro resoluções seleccionadas de um universo de 92 resoluções emitidas por esta instituição durante este período. Os resultados mostram que houve certas acções e omissões que constituem uma forma de censura estatal subsequente e um contexto claro de confronto entre os meios de comunicação social e o órgão dirigente.

Palavras-chave

Liberdade de expressão; censura do Estado; Ley Orgánica de Comunicación; Equador; Políticas públicas; Políticas públicas

Introducción

El presente artículo aborda la censura estatal a partir de la aplicación de políticas públicas en materia de comunicación, y para ello se ha tomado la experiencia de Ecuador en el marco de aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación (2013), normativa cuya concepción es derivada de un espíritu democratizador de la comunicación y del sistema mediático, por la influencia de la economía de mercado ha generado desequilibrios, cuya tendencia en América latina deriva en la concentración y el control de los grupos económicos de los medios de información, cuyas consecuencias repercuten en la toma de decisiones ciudadanas, porque los contenidos difundidos no necesariamente responde a las necesidades colectivas, sino que pueden estar condicionados por los intereses de los dueños de los medios y sus anunciantes.

A pesar de estas características, el contexto de aplicación de la norma estuvo marcado por cuestionamientos de diversos actores, entre ellos los mismos medios de comunicación, quienes denunciaron de manera reiterada las irregularidades producto de la existencia de una norma que desde su perspectiva representa una forma de censura hacia los medios que cuestionaban la gestión del Gobierno de turno, por lo que el conflicto Gobierno-medios de comunicación privados se acervó en este periodo.

En Ecuador el sistema mediático padece los mismos desequilibrios delatados en América Latina, ya que las estructuras de los medios de comunicación privados son los que controlan hoy el sistema mediático, a partir de oligopolios mediáticos que propician los procesos de concentración mediática en sus diferentes tipos (Labate, Lozano, Marino, Mastrini y Becerra 2013). Este es un problema para el ejercicio de la libre expresión concebida en los términos de autodeterminación colectiva, ya que, de acuerdo con el Registro de medios levantado por el CORDICOM en enero de 2014, el país contaba con 1146 medios, de los cuales 1048 eran medios privados, 63 medios públicos y 35 medios comunitarios (CORDICOM 2014).

Partiendo de esta realidad es que se comprende que el derecho a la libertad de expresión y comunicación no es un derecho absoluto y se hace necesaria la intervención estatal que implique medidas que garanticen un equilibrio frente al mercado, para fomentar la participación y la universalidad de su ejercicio (Sunstein 2003, Fiss 2004-2007, Loreti y Lozano 2014).

Por ello, desde la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se planteó la necesidad del establecimiento de políticas públicas en materia de comunicación y pese a las diversas contradicciones se promulgó en junio de 2013, la *Ley Orgánica de Comunicación*, misma que contempló -entre otros aspectos- la necesidad de establecer instituciones que regulen, diseñen, vigilen e implementen políticas para la protección del derecho a la comunicación y para ello se contempló el Sistema de Comunicación Social integrado por dos organismos como son el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) y la Superintendencia de la Información y la Comunicación (SUPERCOM) este último con facultades de vigilancia, control y con facultad de establecer sanciones a aquellos que incumplan lo contemplado en la normativa.

Este trabajo, en el marco de la implementación de la política pública en materia de comunicación, analiza si en el periodo 2015 se incurrieron en excesos que pueden ser considerados mecanismos de censura estatal posterior, por lo que se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación opuestos al Gobierno de Ecuador?

Problemas de la libertad de expresión: Estado y medios de comunicación, dos actores en conflicto para el ejercicio de un derecho fundamental

La importancia de la libertad de expresión constituye un pilar de existencia del sistema democrático y es indispensable para la opinión pública (Bertoni, 2011). Este derecho fundamental entendido como un derecho de doble vía (Ferrajoli, 2004), que no solamente ampara la posibilidad de expresarse libremente en igualdad de condiciones, sino también la posibilidad de recibir información democráticamente relevante a partir de un proceso abierto de comunicación (Villaverde, 2004). Por ello, algunos autores proponen la necesidad de la intervención del Estado para promover la diversidad de voces de aquellos que por sus condiciones no pueden tener visibilidad y acceso dentro del debate público (Loreti y Lozano, 2014).

La intervención estatal activa es concebida a partir de mecanismos directos como la regulación legislativa y la aplicación de políticas públicas, cuyo objetivo implique el fomento de la pluralidad y el acceso de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho a través de la difusión y recepción de información; ya que, el reconocimiento de un derecho y el establecimiento de una norma -sin que se contemplen garantías y mecanismos para su ejercicio- puede resultar inaplicable en la práctica.

Estos estudios indican que la vía para lograrlo es la implementación de política pública en materia de comunicación mediática, ya que el Estado sería el actor legitimado para intervenir en la solución de los conflictos sociales. Para muchos autores, entre ellos Owen Fiss (2007), los problemas derivados de las distorsiones del debate público tienen que ser contemplados en la agenda pública, donde el Estado debe intervenir activamente al ser el único actor capaz de situarse en igualdad de condiciones frente a un poder del mercado que ha trascendido y entre cuyas consecuencias destaca la fragilidad del debate público, que incide en la toma de decisiones ciudadanas.

El Estado puede intervenir activamente a partir de la ejecución de tres actividades, como son la fijación de ventajas, subsidios y regulación (Picard, 1982), que constituyen políticas públicas porque representan decisiones de gobierno que buscan dar solución a una problemática social. Sin embargo, la política pública depende de los modos de gobernanza y los estilos de política, ya que estos varían en función de los grupos que gobiernan y cómo estos quieren incidir en la realidad social (Fontaine, 2015). Desde esta lógica se entiende el rol del Estado desde dos perspectivas, ya sea desde el rol de abstención frente al poder económico o desde un rol más activo para promover la diversidad de voces de aquellos que por sus condiciones no pueden tener visibilidad y acceso dentro del debate público (Loreti y Lozano, 2014).

Es importante entender que los problemas en torno a la libertad de expresión radican en la incidencia y las relaciones que se entretienen entre el mercado, el poder político y el Estado. Esto determina -fundamentalmente- si dentro del sistema se promueve el acceso y ejercicio por todos los ciudadanos o, por el contrario, se promueve un derecho que sólo puede ser ejercido por unos pocos, en función de sus intereses. Es por lo que Fiss (2004) señala que no se puede seguir entendiendo a lo privado como aquello que siempre defiende mientras que promueve la libertad y al Estado como el único capaz de censurar, ya que esta última figura también puede tener un rol fundamental para enriquecer el debate a partir de políticas de subsidios y el incentivo a la participación de otros actores que tradicionalmente son ignorados por los medios privados.

Sin embargo, dentro de este rol fundamental del Estado, y en el marco de establecer límites al ejercicio de la libertad de expresión, se pueden cometer arbitrariedades que pueden configurar una forma de censura y, por

ende, una forma de represión estatal que afecta indefectiblemente al ejercicio de este derecho y al sistema democrático. En este sentido, la censura estatal es entendida como “el intento por parte de los actores gubernamentales de limitar directa o indirectamente la información y la variedad de las opiniones disponibles para el público” (Fiss, 2010, p. 217).

Por tanto, la censura estatal tiene diversos mecanismos; entre ellos el de censura directa, que implica actividades de hostigamiento, agresiones, restricciones legales, decisiones gubernamentales y las persecuciones judiciales como mecanismo de represalia (Cabalin y Lagos, 2009). Y en segundo lugar los mecanismos indirectos, que pueden partir de la ejecución de acciones u omisiones que impliquen desventajas o afecten a periodistas o medios de comunicación a partir del manejo de pauta publicitaria, cargos públicos o de ejecución de políticas públicas ambiguas.

El caso de Ecuador

El 14 de junio de 2013 se sanciona la Ley Orgánica de Comunicación, esta normativa fue aprobada por 108 de 137 asambleístas (Estrella, 2019), producto de una discusión en la cual se incorporaron disposiciones que no fueron discutidas a lo largo del proceso de diseño de política pública y que no fueron socializados con los actores no estatales como es el caso de la creación de la Superintendencia de Comunicación. Asimismo, hubo conflictos por la incorporación de disposiciones como el linchamiento mediático, regulación de contenido, censura previa, los defensores de audiencia, los derechos rectificación y réplica, entre otros que derivaron consecuentemente en las disputas entre el Gobierno y los medios privados.

Las decisiones administrativas sancionatorias constituyen una de las tantas actividades estatales que contempló la Ley Orgánica de Comunicación (2013) en Ecuador, pero que marcó el contexto para cuestionar su existencia por parte de los medios privados que dentro del sistema mediático altamente concentrado que tiene el Ecuador, son actores de gran importancia.

El campo mediático en América Latina se ha caracterizado por un enfoque más activo del Estado en la problemática de la comunicación. En el caso ecuatoriano el entonces presidente Rafael Correa mostró una problemática social invisibilizada por décadas y que derivó en la implementación de una política pública cuyo espíritu principal era la democratización de la comunicación. Aunque, también, contempló disposiciones polémicas que justificaron la línea discursiva de los antagonistas de la norma y fue el origen del órgano de control con facultades sancionatorias como la Superintendencia de Comunicación e Información, la creación de la figura del linchamiento mediático o el establecimiento de normativas regulatorias de contenidos, que desde su concepción representaba una herramienta de censura y, por ende, una violación al derecho a la libertad de expresión reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos y la constitución.

Fue relevante la construcción del relato de los medios privados en torno al supuesto papel ‘censor’ de la Superintendencia de Comunicación e Información (organismo con facultades sancionatorias), ya que posicionaron el tema desde un *framing* de aparente cometimiento de excesos dentro del marco de sus funciones y, por consecuencia, un cuestionamiento sobre la legitimidad de algunas de sus resoluciones por considerarlas excesivas, lo que acreditó el discurso hegemónico respecto a la pertinencia de la derogatoria de una norma que representa un mandato constitucional que fue avalado por el ciudadano ecuatoriano mediante consulta popular llevada a cabo en el 2011.

En este punto, y considerando el escenario de disputas entre gobierno y medios de comunicación en el contexto de un país de deficiencias y fragilidades en el debate público se plantean las siguientes preguntas:

P1: ¿En qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación privados?

P.2: ¿Fueron utilizados los procedimientos por derechos de rectificación y el derecho a réplica como una herramienta de represión estatal?

Para responder a esta pregunta planteamos las siguientes hipótesis:

H1. Las sanciones administrativas dictadas por la Superintendencia de Comunicación e Información fueron utilizadas como mecanismos de imposición de responsabilidades desproporcionadas en algunos casos. Por lo tanto, representan un mecanismo de censura estatal con el fin de lograr un efecto de silenciamiento en los medios de comunicación opuestos al gobierno.

H2. Los derechos de rectificación y réplica son mecanismos ciudadanos de defensa ante el cometimiento de excesos dentro del ejercicio de la libre expresión y la comunicación. En tal sentido, calificar estos procedimientos como un mecanismo de represión representa una concepción errada.

Estrategia metodológica

En este artículo se recopilaron 92 resoluciones emitidas por la Superintendencia de Comunicación e Información en el año 2015, en los cuales se aplicaron los criterios de selección que se explica a continuación y que derivó en la aplicación de un análisis documental de cuatro decisiones administrativas, donde no solo se analizó la forma del documento, sino también su contenido. De esta manera, se identifica si los procedimientos administrativos --y las resoluciones derivadas de estos- fueron empleados como mecanismo de censura estatal posterior.

Para desarrollar este análisis, se aplicó un análisis documental a partir de la elaboración de una matriz de análisis, que permitiese ahondar en el contenido y en elementos como su estructura e interrelaciones que lo caracterizan, con el fin de no solo examinar lo expresado en el documento, sino las circunstancias y las intenciones que motivaron la creación de estos. El periodo de análisis fue el año 2015, momento en el cual la norma estaba plenamente vigente y fue un ciclo donde se exacerbó la conflictividad entre el Gobierno y los medios de comunicación.

Tabla No. 1: Matriz de análisis

Análisis formal del Documento	Se observan criterios como su identificación, actores, número de resolución, foliatura, motivo, decisión.
Análisis interno del Documento	Se analiza la idea central, las normas, los elementos fácticos que motivan el proceso, los argumentos de las partes, se realizó una desfragmentación de algunos elementos relevantes de la resolución y se revisaron criterios sustentados en el cumplimiento de las normas constitucionales, análisis de los argumentos de las partes y la resolución en sí, análisis del contexto.

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los criterios de elaboración de la matriz devienen en la concepción de *macroestructura* (análisis formal), que permite dar cuenta de la perspectiva global del documento y la *microestructura* (análisis interno)

del documento que implica un análisis pormenorizado y particular del documento (Van Dijk, 1996), en base a estos criterios se analiza los expedientes.

Para la aplicación de este análisis se emplearon los siguientes protocolos:

Tabla 2: protocolos de análisis.

Documentos sujetos a revisión	Fuentes de información relevantes dentro del proceso, publicación que motivó el procedimiento, actos que sustentan la acción o las argumentaciones que sustentan la contradicción, actas de sustanciación, resolución, normas jurídicas que motivan la decisión
Criterios de exclusión	Documentos de mero trámite que no inciden en la decisión.
Criterios de inclusión	Documentos que determinen: 1) Referentes que permitan sustentar la decisión; 2) los roles de los participantes; 3) contexto; 3) marco normativo empleado para sustentar el procedimiento y el fondo del asunto.
Estrategia para extracción de los datos	1. Datos descriptivos de la publicación; 2) Supresión de elementos poco relevantes y extracción de los elementos claves del texto; 3) Análisis de los elementos seleccionados del texto acogiendo los valores y categorías.
Valoración del documento	Descripción, interpretación y explicación.

Fuente: Elaboración propia

Este análisis se aplicó a cuatro resoluciones en un universo de las 92 que fueron dictadas por la Superintendencia de Comunicación e Información en el año 2015, a partir de criterios de selección sustentados en la temporalidad, los medios a quienes se inicia los procesos administrativos, la repercusión mediática de estos procedimientos y la singularidad de actores que presentaron dichos procedimientos. La *temporalidad* radica en la elección de cuatro casos en diferentes trimestres del año, para obtener una muestra representativa del periodo, la *selección de medios* busca no solo revisar resoluciones en contra de los medios privados, sino también a otros esquemas de propiedad. Respecto a la *repercusión mediática* no solo se analizan casos de altas repercusión sino también aquellos que no tuvieron cobertura por parte de la opinión publicada; y *respecto a los actores*, se seleccionan casos que fueron presentados por distintos actores, ya sea ente gubernamental, personas individuales y compañías.

Con estos criterios, las resoluciones que fueron analizadas fueron las siguientes:

- Resolución de fecha 23 de febrero de 2015 al procedimiento administrativo iniciado por el alcalde de Loja en contra del medio de Comunicación Diario *La Hora*, por supuesto incumplimiento del medio en la publicación de rectificación (Art. 23, LOC/2013 de 25 de junio) de una nota periodística que el medio publicó en su edición regional y que derivó en la imposición de una sanción administrativa de rectificación de la nota periodística.
- Resolución de fecha 11 de mayo de 2015 al procedimiento administrativo iniciado por el alcalde de Loja en contra del medio de Comunicación Diario *La Hora*, en virtud de un mecanismo de censura previa aparentemente implementado por el medio de comunicación y que afectó al actor político denunciante, donde se impuso una sanción administrativa de carácter pecuniario.
- Resolución de fecha 11 de junio de 2015, que resuelve la denuncia interpuesta por ciudadano por no viabilizar el derecho a réplica por una supuesta afectación al derecho de la honra de los hijos del actor

por parte del Diario *el Universo*. Dicha decisión fue archivada por cuanto dicha entidad no encontró elementos para imponer sanciones administrativas al medio de comunicación.

- Resolución de fecha 05 de agosto de 2015, que resuelve la denuncia de una entidad bancaria en contra del medio incautado *GAMA TV* por violación a los principios deontológicos y el incumplimiento del plazo de entrega de solicitud de entrega de copias de programas. Este procedimiento fue el único que atribuyó que atribuyó sanción pecuniaria a medio incautado durante el año 2015.

Principales hallazgos

Las resoluciones a las que se tuvo acceso fueron aquellas resueltas por el ente central de la Superintendencia de Comunicación e Información, para un total de 92 resoluciones. En este sentido, se presenta una recopilación de datos preliminares observados del universo del corpus recopilado para posteriormente analizar los cuatro casos seleccionados y del cual se obtuvieron los hallazgos que sustentan esta investigación. En este orden, del análisis general del corpus se identificó que, de los 92 procedimientos iniciados en el año 2015, 45 fueron procedimientos iniciados de oficio por la misma Superintendencia y 47 fueron iniciados a instancia de parte interesada (diversos actores públicos o privados).¹ De esta manera, se pudo constatar que, de estos 92 procedimientos, 82 fueron incoados contra medios privados, 8 contra medios públicos e incautados y en relación a medios comunitarios.

De estas resoluciones, 77 procedimientos impusieron algún tipo de responsabilidad y 15 fueron desechados por la Administración, en virtud que no encontró argumentos suficientes para establecer algún tipo de sanción administrativa, en el mayoría de los casos, los procedimientos y sanciones impuestas fueron atribuidas a los medios privados, que en un análisis macro puede ser coherente considerando la configuración desigual del sistema mediático, que se compone principalmente de los medios de naturaleza privada. Sin embargo, también se encontró cierta inclinación o tendencia a iniciar procedimientos de oficio en contra de los medios privados. Además de que las sanciones de carácter económico fueron aplicadas a los medios privados -de los cuales 5 corresponden a procedimientos incoados a instancia de parte y 29 fueron iniciados de oficio por la Administración- se observa cierta tendencia a vigilar con mayor minuciosidad las actuaciones de los medios de carácter privados, frente a los otros esquemas de propiedad.

Tabla 3. Relación actores, procedimientos y sanciones

Actores	No de Procedimientos	Se atribuye sanción	No se atribuye sanción
SUPERCOM	45 casos	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado
Personas naturales y jurídicas de carácter particular	33 casos	Se atribuye sanción en 18 casos	Se desecha la denuncia en 15 casos
Otras entidades estatales o instituciones que dependen del Estado	14 casos	En todos los casos	No se evidencia procedimientos iniciados por este actor, que se hubieren desechado

Fuente: elaboración propia.

¹ Los datos señalados corresponden a un levantamiento de información realizado a las resoluciones a la cual se tuvo acceso del año 2015

Cabe además señalar que, de 92 resoluciones emanadas en dicho periodo por el Superintendente de Comunicación e Información, 23 de ellas fueron por procedimientos de derecho de rectificación o derecho a réplica, lo que representa el 21,16% del 100% de las decisiones.

Estos datos preliminares representan los primeros hallazgos introductorios respecto al marco del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Comunicación e Información. Sin embargo, con el análisis de las resoluciones seleccionadas, han surgido datos que permiten inferir con mayor especificidad respecto a prácticas que puedan ser considerada como mecanismo directo de censura estatal.

Sanción de rectificación contra el Diario La Hora

El contexto sobre el cual se desarrolló este procedimiento está marcado por una relación tirante entre el burgomaestre (el alcalde de Loja, afín a la tendencia correísta) con los medios de comunicación y periodistas. Esta autoridad ya había empezado a confrontar a ciertos actores del periodismo e inclusive ya había planteado alguna acción judicial contra un periodista lojano (Freddy Aponte), a raíz de la cual diversos medios y organizaciones –entre ellos Fundamedios- la calificaban como un actor que atenta contra el derecho a la libertad de expresión² o el mismo periodista Freddy Aponte en entrevista concedida al Diario La *Hora* en fecha 11 de febrero de 2015 señalaba que las acciones del alcalde de Loja representan una “persecución sistemática”³

Este conflicto se evidencia con la denuncia del alcalde de Loja al diario *La Hora* en 2015 por un supuesto incumplimiento de su derecho de rectificación de una nota periodística, que dicho medio publicó en su edición regional. La noticia objeto de denuncia fue la relacionada con una nota periodística titulada “*Municipales Lojanos usan toletes eléctricos*” emitida por el Diario *La Hora* en fecha 21 de enero de 2015⁴, donde se destacó la declaración de un comerciante que supuestamente fue víctima del uso de un tolete eléctrico y causó afectaciones físicas. El diario argumentó que sí publicó una nota con los presupuestos de verificación, contrastación y precisión, mientras que los denunciantes argumentaron que la nota no cumplía con estos presupuestos.

En este marco, la Superintendencia planteó una resolución cuya estrategia discursiva se sustenta en resaltar ciertos argumentos y elementos probatorios, pero por otro lado tiene ciertas opacidades. No se determina cómo la administración analizó la nota objetada y valoró con criterio convincente los documentos y certificaciones emanadas por el actor que desvirtúa lo planteado en la nota periodística. Del mismo modo, carece de pronunciamientos de naturaleza jurídica que induzcan a concluir que la resolución no cumplió con un fundamento relevante del debido proceso como es el derecho de motivación del acto administrativo.

Estas omisiones y silencios –en torno a las que no es posible afirmar de manera categórica que constituyen un mecanismo de censura estatal-, sí repercuten indirectamente, aunque de los datos obtenidos se evidencia un incumplimiento del medio en los parámetros de verificación, contrastación y precisión. Se llegó a esta conclusión, porque del análisis del expediente específicamente de la denuncia presentada y los documentos adjuntos a este, el acta de Audiencia de sustanciación, los argumentos y documentos presentados por el medio de comunicación denunciado y la resolución se constató ciertas inverosimilitudes en el discurso del medio de

2 Sanmartín, L (2007) Director de Fundamedios exhorta: “Alcalde Castillo deje de comportarse como un tiranuelo colonial. SR RADIO, 7 de junio de 2017. <https://www.srradio.com.ec/director-de-fundamedios-exhorta-alcalde-castillo-deje-de-comportarse-como-un-tiranuelo-colonial/>

3 “Hasta Correa me ofreció un indulto, dice Aponte”, Diario La Hora, 11 de febrero de 2015.

4 “Municipales Lojanos usan toletes eléctricos”, Diario La Hora, 21 de enero de 2015.

comunicación e incapacidad para poder desvirtuar los argumentos que sustentaron el desarrollo de este procedimiento.

Sanción por censura previa contra el Diario La Hora

Este procedimiento administrativo resultó ser controversial para los actores mediáticos nacionales, en virtud de las circunstancias que motivó el inicio de este expediente, además del notable contexto de confrontación entre el Gobierno de ese momento y los medios de comunicación privados. La denuncia se derivó de la falta de cobertura del Diario *La Hora* al acto de rendición de cuentas del alcalde del cantón Loja, que a juicio de este actor político representa una inobservancia a la Ley de Comunicación en lo que respecta a la prohibición de censura previa y violación de los principios deontológicos.

El elemento central sobre el cual se dirimió la discusión es que se consideraba información de interés público y determinar si la rendición de cuentas de una autoridad local constituye una información de interés público. Como primer hallazgo que se pudo identificar es que las personas involucradas no solo emplearon un discurso con una orientación netamente jurídica, sino que también recurrieron a disertaciones políticas para sustentar sus argumentos. Se identificó de parte del medio de comunicación denunciado una posición de confrontación no solo a su contraparte, sino para con varias entidades estatales, entre ellos el mismo órgano que debía decidir respecto a este asunto cuando se aseveró lo siguiente:

Lo que queda es el procedimiento administrativo; y, el procedimiento queda justificado respecto de cada uno de los asertos que se han señalado el día de hoy por mi parte; más bien, lo que quería decir es que el alcalde pague las facturas que debe a Diario La Hora, para que pueda exigir el cumplimiento en todas las instancias. Ustedes no tienen la omisión, por supuesto que no tiene la omisión, la omisión la tiene el CORDICOM, pero ustedes como autoridad pública tienen la obligación de aplicar la sentencia de la Corte Constitucional, son dos conceptos distintos, yo no les estoy culpando a ustedes que no han emitido las normativas respectivas, es la CORDICOM; pero ustedes tienen que aplicar, y cómo van a aplicar una sanción a una infracción que no está determinada (Santiago Guarderas, citado en la Resolución No 020-2015-INPS-DNJRD de la SUPERCOM de 11 de mayo de 2015, p. 10).

Con estos argumentos se identifica un tono en el plano de acusación a los entes administrativos que regulan la comunicación en el país y, de esta manera, intentaron sugerir o imponer al ente administrativo sancionador la necesidad de desechar el proceso. En este contexto, se establece una decisión donde no se logró explicar de manera contundente cómo una rendición de cuentas constituye una información de interés público y cómo este acto de rendición de cuentas puede derivar información que cumple con los presupuestos contemplados en normativa vigente para ese momento (información de relevancia o interés público); es decir, que dicha información afectó de manera positiva o negativa los derechos de los ciudadanos, el orden constituido o las relaciones internacionales. Tales eran los criterios contemplados por el reglamento y esto no se evidencia de manera clara dentro de la motivación de la resolución, toda vez que no hay norma jurídica expresa que obligue a los medios a dar cobertura a todos los actos de rendición de cuentas de las autoridades locales de la Función Ejecutiva.

La resolución intenta delimitar lo que se entiende por información de interés público; sin embargo, no se entiende por qué se tiene que considerar a la rendición de cuentas de la máxima autoridad cantonal dentro de esta categoría. Lo que al menos se identifica con tal resolución es que es un acto en el que están presentes algunos silencios y opacidades.

La resolución no logró encuadrar dentro de los supuestos contemplados en la normativa el hecho fáctico en concreto discutido en este procedimiento. Por lo tanto, de lo analizado se puede sostener al menos la existencia de indicios de censura estatal, porque se observó cierta tendencia a forzar desde la entidad estatal el establecer sanciones, cuando de los lineamientos básicos tipificados; y concatenados con los hechos expuestos y que fueron estudiados en esta investigación, no se encontraron fundamentos para establecer responsabilidad ulterior al medio de comunicación. Es decir, la administración a partir de la aplicación de normas jurídicas poco precisas y la carencia de actos generales que desarrollaran con precisión bajo que supuestos es procedente sancionar los supuestos de censura previa. Quedo a discrecionalidad del ente rector la interpretación y los modos de aplicación de la norma relacionada con la censura previa, a pesar de lo señalado por la Corte Constitucional del Ecuador que encomendó al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDI-COM) el desarrollo de un reglamento sobre la aplicabilidad de esta disposición, hecho que en la práctica no se materializó.

La Superintendencia de Comunicación e Información en el marco de un contexto convulso resolvió atribuir responsabilidad al medio, a pesar de que la resolución no logró desarrollar con especificidad por qué la rendición de cuentas de la autoridad local es información de relevancia pública, lo que era fundamental determinar con claridad en este procedimiento.

Unas de las cuestiones que también se identificó es que los resultados de este procedimiento trajeron como consecuencia que algunos medios de comunicación privados, entre ellos el mismo diario involucrado en este procedimiento y el diario de circulación nacional Diario *El Universo*, se declararon en resistencia; por lo que en los procedimientos en los que se vieron involucrados posteriormente acudían a las audiencias solo a contestar oralmente el reclamo en el ejercicio del derecho a la defensa y posteriormente abandonaban la diligencia.

Procedimiento por derecho a réplica contra el Diario el Universo

Este fue uno de los pocos procedimientos administrativos de este periodo que resultó favorecer, en la resolución, al medio de comunicación denunciado. Tal fue iniciado debido a una denuncia ciudadana derivada de una supuesta falta de acatamiento de un derecho a réplica, producto de dos notas publicadas por diario impreso guayaquileño *el Universo* por un hecho suscitado en la misma ciudad de Guayaquil y que a juicio del denunciante menoscabaron los derechos a la honra, buen nombre y reputación de sus hijos.

La Superintendencia de Comunicación conoce de esta denuncia en un escenario de disputa frontal entre el Gobierno de ese momento y los medios de comunicación privados, donde fue acusado frontalmente de falta de imparcialidad. En este contexto, se desarrolla este procedimiento, en el cual se dirimen dos derechos que deben ser tutelados: la libertad de información y el derecho a la honra y el buen nombre. Sin embargo, con los alegatos y los hechos probados, se determina que en ningún momento estos derechos se contraponen, ya que los insu- mos jurídicos aplicados determinan que la información supuestamente inexacta debe causar un perjuicio a la persona y esto no se verificó del contenido de las notas objetadas.

Tampoco se logra demostrar que la información emitida por el medio tenía incongruencias. Por lo tanto, no había elementos para poder aplicar la sanción y así fue decidido por la Administración, con el análisis de fondo de los documentos que fueron incluidos en el estudio se constató principalmente que del contenido de la nota no nombró expresamente a las personas supuestamente afectadas de la información agravante. Cabe destacar que es criterio internacional al respecto que el agravio debe ser directo e individualizado en una persona. En este orden, es que se determinó el archivo de este procedimiento y, por lo tanto, no se emitió ningún tipo de sanción.

Del análisis realizado en este caso, no se verifica una actuación estatal que pueda ser considerada como un mecanismo de censura estatal, toda vez que la resolución es congruente. La administración se limita a lo alegado y probado por las partes y la resolución actuó apegado al orden constitucional y legal vigente y en favor del medio denunciado. Sin embargo, no fue una decisión que hubiere tenido algún tipo de repercusión mediática.

Resolución en contra del medio incautado GAMATV ante denuncia presentada por entidad bancaria por violación de normas deontológicas

Este procedimiento administrativo es iniciado en contra del medio de comunicación *GAMATV* -medio incautado por el Estado en el año 2008-, en virtud que los máximos accionistas para aquel momento tenían una deuda con el Estado en virtud de la crisis financiera suscitada entre 1998-1999 conocida como el feriado bancario. Producto de esto es que el medio actualmente tiene como máximo accionista al Estado Ecuatoriano; y, por ende, para los medios tradicionales, fueron considerados como medios gubernamentales. Este fue el único procedimiento administrativo sancionatorio que atribuyó sanción pecuniaria a este tipo de esquema de propiedad durante el año 2015.

Fue iniciado por parte del presidente ejecutivo del Banco Bolivariano C.A- en contra del medio y de los señores Enrique Ángel Sánchez Mendoza, Marcela Priscila Holguín Naranjo y Fernando Ampuero Trujillo -en condiciones de director y presentadores de noticias respectivamente- por menoscabo a los principios deontológicos e incumplimiento del plazo de entrega de copias de programas, en virtud de la emisión de información falsa derivados de audios anónimos en el marco de una entrevista desarrollada en la emisión matutina del noticiero. En estos audios se señalaban una posible medida de nuevo feriado bancario y se pone en tela de juicio la solvencia financiera del Banco Bolivariano.

En este procedimiento también se pone en cuestionamiento la imparcialidad del superintendente, en virtud de que este y algunos de sus intendentes regionales en algún momento de su trayectoria estuvieron vinculados al medio de comunicación denunciado y por ello se plantea la excusa de esta Autoridad para que no pueda conocer de las resultas de este caso. Sin embargo, se desestimó esta petición por cuanto aparentemente los denunciantes no lograron encuadrar el hecho reputado como causal con la norma jurídica pertinente.

En este marco, la Administración toma una decisión respecto a este caso y para ello consideró dos hechos concretos: la difusión sin cumplir con el precepto jurídico de la contrastación y el incumplimiento del medio en entregar de manera oportuna copia del contenido informativo que fue solicitado por el medio de comunicación.

En tal cuestión, y constatando el contenido objetado y de las pruebas aportadas, el ente administrativo determina sancionar al medio e impone una amonestación escrita y la multa de dos salarios básicos unificados en virtud del incumplimiento del artículo 28 de la LOC, decisión que no fue acatada por el medio de comunicación. Cabe señalar que en este caso sí se aportaron elementos entre ellos los audios de la entrevista objetada que demostraron el incumplimiento del medio de comunicación. Sin embargo, en el discurso de la superintendencia cuando se pronuncia sobre los argumentos de validez de procedimiento, se notan ciertas omisiones que favorecieron al medio y que evidenció un trato distinto frente a la misma cuestión con los medios privados y es lo correspondiente al inicio de los procedimientos coactivos y la petición correspondiente a la Contraloría para el efecto.

Por lo que, se observa trato desigual entre administrados al momento de tomar ciertas decisiones en la sustanciación del caso, y posteriormente con las acciones producto del incumplimiento del medio. Esto último es relevante si se compara la actuación de la Administración frente al incumplimiento de la resolución por parte del

Diario *La Hora*, ya que se tomaron acciones frente al incumplimiento del de *GAMATV* dos años y siete meses después de que se emitiera la resolución, cuando había un nuevo superintendente y nuevas autoridades en la función Ejecutiva, e inclusive se había mostrado la voluntad del ejecutivo de cambiar o derogar la LOC. Frente al caso de censura del diario *La Hora*, la administración actuó dentro de los plazos correspondientes sin ningún tipo de dilaciones.

Una vez analizados con especificidad cada uno de los procedimientos establecidos como hitos, así como los datos generales aportados y expuestos, se pueden contrastar las formas directas e indirectas sobre las cuales se puede limitar el ejercicio de la libertad de expresión. Cuando se reflexiona sobre la pregunta planteada al inicio de este capítulo, se puede considerar la existencia de indicios razonables de al menos un ejercicio desigual de la potestad sancionadora del Estado otorgada por la normativa. De igual manera, la existencia de ciertas opacidades en resoluciones concretas que permiten identificar actuaciones que pueden ser considerados como forma de censura estatal posterior.

Conclusiones

Este trabajo se planteó con el objetivo fundamental de identificar si en el marco de vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación ocurrieron o no mecanismos de censura estatal posterior. Todo ello, a partir del rol estatal en su ejercicio de facultad cuasi jurisdiccional otorgada por la normativa, misma que tuvo ciertos matices de análisis que resultó interesante revisar, ya que cuando este ente rector conoció los casos iniciados por personas naturales y jurídicas de carácter particular, su actuación tuvo una tendencia equilibrada entre los procesos decididos y sancionados y los procedimientos archivados. Pero cuando el actor fue otra entidad estatal o el ente regulador ejerciendo sus facultades de inicio de los procedimientos de oficio, ya que en todos los casos en iniciaron los procedimientos (entidades estatales), se aplicaron sanciones, a partir de las cuales se comienza a identificar indicios de abuso de la potestad sancionadora.

Cuando se analizan en conjunto los datos se comprende que la SUPERCOM -cuando actuó de oficio- presentó procedimientos contra los medios privados. Como se señaló previamente, esto tiene un sentido cuando se comprende la composición del sistema mediático ecuatoriano. Sin embargo, se destaca en los datos respecto de los pocos procesos iniciados en contra de los medios públicos, incautados y comunitarios, mismos que fueron denunciados por particulares y la predisposición era la de desechar las denuncias por parte de la superintendencia. Esto permite establecer dos inferencias; por un lado, estos medios cumplieron a cabalidad la norma o que la superintendencia aplicó estrictamente la norma a un sector de los medios en particular.

Una de las razones deriva de la composición del sistema mediático altamente concentrado por los medios privados, por lo que resulta más coherente que la mayor cantidad de procedimientos sean a estos medios. Sin embargo, si se verifica cierta preferencia de la autoridad de investigar e iniciar procedimientos administrativos a los medios de comunicación privados, mismos que mantenían una disputa con la entidad gubernamental; y, por otro lado, una actuación condescendiente con los medios públicos e incautados. Esto se infiere en virtud del incumplimiento de la resolución de *GAMATV* y la falta de voluntad estatal para solicitar el inicio de la acción coactiva, cuando en los casos iniciados a los medios de comunicación privados era iniciados de manera oportuna e inmediata.

Considerando este caso en particular y el caso por derecho a réplica analizado, se contrasta que estas disposiciones -que son derechos reconocidos por la norma nacional y los tratados internacionales de derechos humanos- no fueron utilizadas como una forma de censura. Sin embargo, en este periodo surgieron diversas

denuncias de los medios respecto al abuso de las entidades estatales en la petición de este derecho de rectificación y los formatos en que estas debían ser publicadas, elemento que iba más allá de lo establecido en la norma, toda vez que esta última indicó que la rectificación debe perfeccionarse en las mismas características, dimensiones y espacio de la nota sujeta a la rectificación.

En tal sentido, respecto a nuestra segunda pregunta de investigación planteada, a pesar de identificar opacidades en alguna de las resoluciones analizadas, no se encontraron datos concluyentes para determinar la relación entre las acciones de rectificación y réplica como una relación con formas de represión estatal. Los datos obtenidos respaldan la hipótesis específica planteada: estos procedimientos iniciados por la reivindicación del derecho de rectificación o de réplica no pueden ser calificados como mecanismos de represión en el periodo analizado.

Cabe preguntarse si las sanciones son un mecanismo idóneo para la consecución del ejercicio responsable de la comunicación y la calidad de las notas periodísticas. Es posible destacar que, desde el caso ecuatoriano, la aplicación en masa de sanciones logró acrecentar la conflictividad ya existente y atribuir un papel en algunos casos de víctimas a unos actores que enarbolaron la bandera de defensores de la libertad de expresión, pero es claro que este tema se planteó desde una perspectiva ideológica.

Por lo que ante la cuestión planteada de en qué medida las sanciones administrativas representaron un mecanismo de censura estatal posterior a los medios de comunicación privados, si consideramos los datos obtenidos con los planteamientos teóricos que Fiss (2010) señaló respecto a la censura estatal, podemos contemplar indicios considerables de excesos de la Superintendencia de Comunicación e Información al momento de la implementación de sus facultades sancionadoras. Por lo que se constató la hipótesis específica planteada que las sanciones administrativas fueron utilizadas en algunos casos como mecanismos de imposición de responsabilidades de manera desproporcionada.

La inoperancia de los organismos de regulación respecto a la aplicación de acciones afirmativas, así como las distorsiones en la aplicación de la potestad sancionatoria trajo consigo la estigmatización en general de toda la Ley por algunos sectores de la sociedad.

La Ley Orgánica, los Reglamentos y acuerdos derivados de ella para su implementación en algunos casos plantearon disposiciones ambiguas que permitieron de alguna manera el ejercicio discrecional de la Administración. Este hallazgo fue palpable cuando se analizó el caso por censura previa iniciado contra el Diario *La Hora*, ya que la falta de un reglamento que tipificara claramente lo que se entendía por información de interés público le permitió a la Superintendencia interpretar forzosamente la norma y el Reglamento de la Ley para imponer una sanción al medio de comunicación. 

Referencias

- Bertoni, E. 2011. "La libertad de expresión en la Constitución y los riesgos de abrir una caja de pandora" en: La constitución 2020 48 propuestas para una sociedad igualitaria (cord) Gargarella, R. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Chalaby, J 1998. "Political communication in presidential regimens in non consolidated democracies". En: Gazette, 5: 433-449
- Gargarella, R. 2005. "Carta abierta sobre la intolerancia. Apuntes sobre derecho y protesta. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Ferrajoli, L. 2004. "Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica" en: Carbonell, M (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. México: Editorial Porrúa: 129-158.
- Ferrajoli, L. S.F. "Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías".
- Fiss, O. 2010. "Democracia y Disenso, Una teoría de la libertad de expresión". Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L.
- . 2004. "Libertad de expresión y estructura social" en: Carbonell, Miguel (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, Mexico: Editorial Porrúa: 13-37
- Fiss, O. 2007. "¿Por qué el Estado? En Carbonell, Miguel (ed) Teoría del neoconstitucionalismo. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Fontaine, G. 2015. "El Análisis de Políticas Públicas concepto, teorías y métodos". Quito: FLACSO Ecuador.
- Labate, C, Lozano, L, Marino S, Mastrini G y Becerra M. 2013. "Abordajes sobre el concepto de concentración en Las políticas de comunicación en el siglo XXI". Ed. Mastrini, G, Bizberge, A, y De Charras, D. Buenos Aires: La cruzía ediciones.
- Loreti, D y Lozano, L. 2014. "El derecho a comunicar Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas". Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Loreti, D. 2009. "Los aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prevención contra la censura previa".
- Picard, R. 1982. "State Intervention in U.S. Press Economics". Gazette 30 Amsterdam Instituut voor Perswetenschap: 3-11.
- Sunstein, C. 2003. "República.com internet, democracia y libertad". Barcelona: Editorial Paidós.
- Van Dijk, J. 1996 "Estructura y funciones del discurso una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto a los estudios del discurso". Ciudad de México: siglo veintiuno editores, S.A. de C.V.
- Villaverde, Ignacio. 2004. "Hacia un nuevo paradigma constitucional de las libertades de expresión e información" en: Carbonell, Miguel (comp.) Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, México: Editorial Porrúa: 1-12.

Documentos:

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008. Registro Oficial 449.

Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación de 25 de junio de 2013. Registro Oficial 22

Ecuador. Reglamento para el procesamiento de infracciones administrativas a la Ley Orgánica de Comunicación 2013

Consejo de Regulación Resolución y Desarrollo de la Información. CORDICOM-2013-005

Consejo de Regulación Resolución y Desarrollo de la Información. 2004. Registro de medios.

Sobre el autor/ About the author

Angy Mora Noguera (venezolana), es magister en Comunicación y Opinión Pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador (2022), con tesis de maestría mención distinción. Abogada graduada de la Universidad de Carabobo, Valencia-Venezuela, con mención honorífica Magna cum Laude (2014). Es investigadora en el Grupo de Trabajo GT CLACSO Economía Política de la información, la comunicación y la cultura EPICC desde noviembre de 2019. Participó en la publicación del capítulo titulado Ecuador: Dialéctica de la concentración mediática en el libro (Des)iguales y (Des)conectados políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina. Ha sido colaboradora en el grupo de investigación sobre la Ley Orgánica de Comunicación del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, FLACSO Ecuador. Las líneas de investigación de estudio son: Economía política de la comunicación, derecho a la comunicación, libertad de expresión, comunicación política, medios de comunicación y opinión pública. Ejerció profesionalmente el derecho por seis años tanto en Venezuela como en Ecuador.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

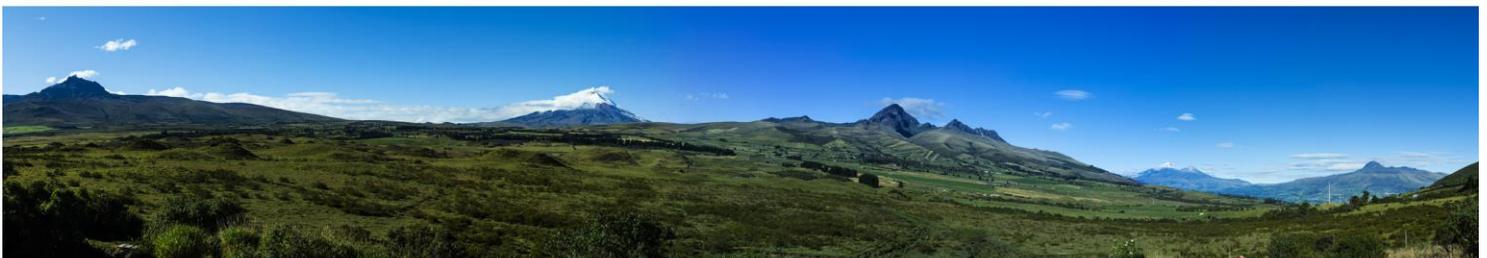
La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



El Verano en los Andes: El Sincholagua, el Cotopaxi, El Rumiñahui, los Illinizas, el Corazón. Foto hecha en las Laderas del Pasochoa. Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515