

**La cuarta ola de contestación al neoliberalismo: Ecuador
2017-2022***

**The Fourth Wave of Contestation to Neoliberalism: Ecuador
2017-2022**

Pablo Andrade Andrade
Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,
Quito, Ecuador
e-mail: pablo.andrade@uasb.edu.ec
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9940-0615>

Eduardo Silva
Friezo Foundation Chair in Political Science
Tulane University, New Orleans, Estados Unidos
e-mail: gesilva@tulane.edu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8873-9154>

* Declaramos no tener ningún tipo de conflicto de interés que haya influido en este artículo.

Resumen: La investigación analiza el equilibrio inestable entre las fuerzas neoliberales y antineoliberales en Ecuador entre 2017 y 2022. A partir de las teorías de Madariaga y Silva, el estudio sostiene que el neoliberalismo ecuatoriano no ha logrado consolidarse debido a la falta de institucionalización de sus tres pilares –ideas, instituciones y actores–, lo que mantiene abierto un espacio democrático que permite la acción de poderosos movimientos sociales, especialmente indígenas. A través del análisis de los paros nacionales de 2019, 2021 y 2022, se evidencia que la debilidad de las coaliciones neoliberales y la fortaleza organizativa de la CONAIE y sus aliados impidieron la estabilización del proyecto neoliberal. El trabajo concluye que el “neoliberalismo lábil” ecuatoriano se caracteriza por su incapacidad para convertirse en un orden político y económico duradero, producto de la interacción entre una institucionalidad democrática viva, una sociedad civil activa y una élite política fragmentada.

Palabras clave: Neoliberalismo, democracia, conflictos sociales, capitalistas, represión, movimientos sociales, estrategias de gobierno, descontento social, Ecuador

Summary: This research analyzes the unstable balance between neoliberal and anti-neoliberal forces in Ecuador between 2017 and 2022. Drawing on the theories of Madariaga and Silva, the study argues that Ecuadorian neoliberalism has failed to consolidate due to the lack of institutionalization of its three pillars—ideas, institutions, and actors—leaving a democratic space open for powerful social movements, particularly Indigenous movements. Through an analysis of the national strikes in 2019, 2021, and 2022, it demonstrates that the weakness of neoliberal coalitions and the organizational strength of CONAIE and its allies prevent the stabilization of the neoliberal project. The study concludes that Ecuador’s “labile neoliberalism” is characterized by its inability to become a lasting political and economic order, resulting from the interaction of a vibrant democratic institutional framework, an active civil society, and a fragmented political elite.

Keywords: Neoliberalism, democracy, social conflicts, capitalists, repression, social movements, government strategies, social discontent, Ecuador

INTRODUCCIÓN

En Ecuador, los Gobiernos neoliberales han encontrado difícil implementar sus políticas. El período posterior a los Gobiernos antineoliberales de la Revolución Ciudadana (2007-2017) no ha sido la excepción a esa regla. En efecto, el Gobierno de centroderecha del presidente Guillermo Lasso finalizó prematuramente, tras la decisión del presidente de convocar elecciones anticipadas en julio de 2023¹. Este desenlace ocurrió luego de un año de intensa oposición tanto parlamentaria como en las calles.

En junio de 2022, las tres organizaciones nacionales del movimiento indígena ecuatoriano –Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)– enfrentaron en las calles al Gobierno del presidente Guillermo Lasso. Las demostraciones inicialmente pacíficas rápidamente se convirtieron en un conflicto violento que paralizó al país por 18 días y dejó como saldo al menos cien personas heridas y nueve muertas. En 2021, a pocos meses de la elección del presidente Lasso, las mismas organizaciones habían convocado acciones de protesta localizadas en los territorios comunales, las cuales se extinguieron en tres días, sin enfrentamientos con la Policía o el Ejército. Tres años antes, en octubre de 2019, hubo otra huelga general de menor duración y con menores pérdidas humanas que en 2022; esa vez el conflicto fue con el Gobierno del presidente Lenín Moreno. A pesar de sus diferencias, los tres episodios comparten características comunes. Los actores fueron los mismos; las demandas de los movimientos sociales fueron respuestas a las políticas económicas adoptadas por los Gobiernos de Moreno y Lasso, y la estrategia de los Gobiernos para manejar el descontento social fue similar en al menos dos de los tres episodios: una fuerte represión militar y policial que eventualmente desembocó en una negociación entre los Gobiernos y las organizaciones indígenas, en la cual los primeros dieron marcha atrás en sus políticas.

Lo ocurrido entre 2019 y 2023 no es nuevo; de hecho, ha sido el patrón histórico del neoliberalismo en Ecuador por cuarenta años. ¿Qué factores mantienen al proyecto neoliberal como fuertemente disputado y de forma

1 Véase: Guillermo Lasso llega a su segundo año de Gobierno en medio de una muerte cruzada - El Comercio (fecha de consulta: 6/6/2023).

simultánea no derrotado definitivamente en Ecuador? Argumentaremos que la respuesta está en el balance de poder entre actores neoliberales y sus opositores. Concretamente, mostraremos que el neoliberalismo no ha logrado institucionalizar un cambio en el balance de poder a favor de Gobiernos y partidos de centroderecha ni construir una coalición social amplia que bloquee la capacidad de los sectores populares para detener la implementación de políticas neoliberales y, por consiguiente, defender sus propios recursos de poder. Pondremos a prueba nuestra teoría mediante un análisis de congruencia.

El argumento se desarrolla en cinco secciones. La primera sección establece el patrón de evolución del neoliberalismo en Ecuador, situando al caso ecuatoriano en la creciente literatura sobre variedades de experiencias neoliberales. Las siguientes tres secciones discuten la interacción entre factores institucionales y coalicionales favorables al neoliberalismo en relación con los factores que favorecen la captura, organización y puesta en marcha de recursos de poder por parte de sectores populares organizados. Finalmente, en las conclusiones, establecemos la utilidad del presente estudio de caso para comprender la dinámica neoliberalismo-antineoliberalismo en Ecuador, y la contribución que el presente estudio de caso hace a la creciente literatura sobre las variedades de neoliberalismo (Gerstle, 2022; Madariaga, 2020a; Prasad, 2006).

EL PATRÓN DE RESILIENCIA DEL NEOLIBERALISMO EN ECUADOR

Desde la segunda mitad de la primera década del presente siglo, la imagen del neoliberalismo como un nuevo orden político hegemónico, más o menos universalmente triunfante (Arrighi, 2007), ha sido puesta en duda. El trabajo de Prasad (2006) ha mostrado que incluso en países capitalistas avanzados, como el Reino Unido bajo Thatcher, Estados Unidos bajo Reagan, Alemania bajo Kohl y Francia en los Gobiernos de d'Estaing y Chirac, la implementación del neoliberalismo en su forma específicamente nacional fue variada. Más recientemente, Gerstle (2022) ha sostenido que el neoliberalismo en Estados Unidos fue una reacción al orden político económico creado en los años treinta y cuarenta del siglo veinte, y que actualmente se encuentra en transición hacia un orden diferente. A pesar

de que esos estudios difieren en método y variedad de casos examinados, confluyen en un punto: el neoliberalismo es un resultado político.

La discusión contemporánea sobre la economía política del neoliberalismo en América Latina ha generado dos aportes importantes a la literatura sobre la variedad de experiencias neoliberales. En primer lugar, el trabajo de Eduardo Silva sobre los efectos de las estrategias de oposición de sectores populares en la continuidad de las políticas y cambios introducidos en un país por un Gobierno programáticamente neoliberal aclara la acción de las condiciones necesarias para romper los mecanismos de reproducción del neoliberalismo, al menos en el corto plazo. Dicho efecto depende de una combinación suficiente de condiciones necesarias, en particular, del rango de opciones que abre o cierra la estructura de oportunidades disponibles para los opositores sociales en un determinado país, y de la capacidad de estos actores para crear marcos de referencia comunes para la formación de coaliciones capaces de resistir y detener los proyectos gubernamentales de imposición del neoliberalismo en la región (Silva, 2013, 2009).

Segunda, y en concordancia con la teoría de Silva, Madariaga argumenta que en países en desarrollo el neoliberalismo se caracteriza por la rápida y completa aplicación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la liberalización económica y política. El neoliberalismo como modelo de desarrollo fue adoptado como una respuesta al colapso de los modelos económicos empleados hasta los años ochenta para inducir la modernización e industrialización de los países periféricos. Madariaga sostiene que el neoliberalismo no es solo un paradigma de política económica, sino el resultado de un conjunto de dinámicas que restringen la representación democrática. En concreto, tres mecanismos hacen posible que el neoliberalismo resista y se adapte a los desafíos de los perdedores de la sociedad de libre mercado. El neoliberalismo es resiliente en tanto que logra bloquear a la oposición, crear apoyo social y encerrar constitucionalmente al paradigma de toma de decisiones de política económica. El costo del neoliberalismo es la restricción de la democracia (Madariaga, 2020a, pp. 9-11).

Proponemos que la combinación de las dos teorías antes enunciadas permitiría explicar el caso ecuatoriano. Esto es, cuando un Gobierno de centroderecha adopta el programa neoliberal, desata simultáneamente dos procesos. Uno, un movimiento defensivo de la sociedad para limitar

o incluso revertir la transformación de la política y el bienestar común en mercancías (una moción “polayniana”). Otro, y en directa contradicción con el anterior, un curso hacia la restricción de la democracia.

La interacción entre los dos procesos es conflictiva *per se*; por lo que se abren dos posibles trayectorias: la eliminación del conflicto mediante una fase dictatorial radical, seguida por una democratización restringida –como en Chile, Argentina y Perú, pero no en Ecuador– o, tras sucesivas olas de protesta, cristaliza una respuesta de izquierda que simultáneamente detiene la restricción de la democracia y busca reemplazar al paradigma neoliberal de política económica por otro centrado en la incorporación política de sectores excluidos y en el mejoramiento del bienestar social de la mayoría de la población. Esta última trayectoria habría ocurrido durante los diez años (2007-2017) de la Revolución Ciudadana.

Toda vez que la restricción democrática no ocurrió durante los Gobiernos neoliberales, sino en el período antineoliberal, el Ecuador contemporáneo puede entenderse como un caso de intento de implementación del neoliberalismo en un contexto democrático formalmente no restringido. Por lo tanto, es razonable esperar que la más reciente ola de contestación al neoliberalismo emerja de la combinación de factores coalicionales e institucionales que, al no haber logrado limitar la democracia, proveen un soporte débil al neoliberalismo (Madariaga, 2020a). La frágil resiliencia del neoliberalismo en Ecuador se explicaría por la presencia de actores e intereses que impulsan el proyecto neoliberal (básicamente los Gobiernos y sus aliados en el sector privado de la economía), pero que no logran generar una coalición amplia que sustente este proyecto, en conjunción con una pobre institucionalización del paradigma neoliberal de economía política y en presencia de un régimen político que mantiene abiertas las opciones políticas de Gobiernos no (o incluso anti) neoliberales. Esto es, dado que el neoliberalismo no logró restringir la democracia, se mantiene abierto un espacio para la acción de mecanismos que hacen posible la construcción de una oposición social fuerte.

Empíricamente, en Ecuador, la acción de coaliciones opositoras fuertes y las dinámicas de organizaciones populares en un contexto de debilidad estatal, crisis de régimen político y faccionalismo de las élites empresariales y las Fuerzas Armadas, han limitado el desarrollo y consolidación de los

tres pilares del neoliberalismo. La coalición neoliberal, aun cuando mediante elecciones gana el control del Estado, no logra prevenir la formación de un bloque social contrario gracias a los recursos de poder que consiguen capturar y movilizar las organizaciones de los movimientos sociales, que mediante sus acciones de resistencia conforman un bloque alternativo. La teoría de Silva nos ayuda a entender la combinación de condiciones necesarias para que se reproduzca ese patrón (Silva, 2009, 2018).

Proponemos que el neoliberalismo ecuatoriano no habría logrado pasar del momento en el cual existe una coalición neoliberal –conformada por empresarios con actividades de exportación, importación y finanzas, y partidos políticos de derecha– hacia el de su transformación en un bloque social dominante. La resistencia social habría impedido que los intentos de avanzar las políticas neoliberales más allá del control de cambios y la liberalización del comercio internacional tuvieran éxito; a su vez, esta pobre institucionalización del régimen de políticas neoliberales –en particular a partir de la Constitución de 2008– habría abierto mayor espacio para que las organizaciones sociales aumenten sus capacidades organizativas y coalicionales –en especial de las organizaciones del movimiento indígena–. Con la elección de Rafael Correa a la Presidencia en 2006, la tercera ola de resistencia al neoliberalismo habría culminado con su desplazamiento por un modelo de desarrollo centrado en la captación de rentas petroleras y el fomento de la minería metálica por parte de un Estado fortalecido tanto en su presencia territorial como en su capacidad para guiar el crecimiento económico. Sin embargo, el agotamiento de la Revolución Ciudadana tampoco habría logrado institucionalizar un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo, ni construir una coalición de apoyo lo suficientemente amplia como para transformarse en un “bloque social” vasto. El resultado final sería un equilibrio inestable entre intentos por implementar/consolidar el neoliberalismo que provoca fuertes reacciones sociales, pero no su derrota definitiva ni el triunfo de un proyecto alternativo de desarrollo. Esperaríamos observar este último proceso con las elecciones de 2017 y 2021 en las que los sucesores del presidente Correa, Lenín Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2023), intentaron retomar el neoliberalismo desatando una cuarta ola de resistencia social.

METODOLOGÍA

Pondremos a prueba nuestras expectativas teóricas mediante un análisis de congruencia (Beach y Pedersen, 2020) que examina tres episodios recientes de contestación antineoliberal en Ecuador: el paro nacional de octubre de 2019, el levantamiento indígena de 2021 y el paro nacional de junio de 2022. Los tres episodios tuvieron resultados diferentes. En octubre de 2019, el Gobierno de Moreno confrontó la demostración social más importante desde 1990 y retrocedió en su iniciativa de eliminar subsidios a los combustibles fósiles para que su precio sea determinado por el mercado nacional e internacional. En octubre de 2021, el recién posesionado Gobierno de Guillermo Lasso logró avanzar parcialmente su agenda de austeridad fiscal ante una resistencia débil de los movimientos sociales –en particular de las organizaciones indígenas–. Finalmente, en junio de 2022, un nuevo episodio de resistencia social de grandes dimensiones obligó al Gobierno de Lasso a negociar y retroceder en sus iniciativas de austeridad fiscal y atracción de inversiones hacia la minería metálica y la exploración y explotación petrolera. Los tres episodios muestran una variación suficiente como para permitir su comparación. El análisis de congruencia permitiría precisar la complementariedad entre las dos teorías según lo precisa la tabla 1, si encontramos la presencia de mecanismos y procesos conjeturados como causales.

Un bien establecido principio metodológico fundamenta nuestra elección de método. La virtud de poner a prueba una teoría con un caso que parece *a priori* más probable es que amplíe o confirme su alcance; metodológicamente, esta es la contribución principal del estudio del caso ecuatoriano. Sería sorprendente que, dada una predicción teórica explícita sobre la existencia de un mecanismo causal, no encontremos evidencia de su presencia en un caso que aparece como más probable. Si bien la ausencia de esa evidencia no falsifica la teoría, sí la pone en duda. Inversamente, si encontramos evidencia que directamente contradice la predicción teórica, sería preferible desechar esa expectativa en particular. En resumen, el método permite refinar la teoría, ampliando o delimitando su alcance (Goertz, 2017, p. 59; Goertz y Mahoney, 2012, p. 89; Gerring, 2004, p. 346).

El análisis que presentamos a continuación sigue el orden de exposición de los tres pilares del neoliberalismo propuesto por Madariaga, prestando especial atención a las crisis económicas mayores no solo porque

estas vuelven más fácilmente observables los factores identificados por Silva, sino también porque entre 2017 y 2022 se sucedieron dos de esas crisis.

Tabla 1. Expectativas de evidencia empírica

Factores explicativos (Silva, 2009)	Ecuador 2017-2022	Factores explicativos (Madariaga, 2020a, p. 5)	Ecuador 2017-2022
Proyecto de mercado de largo plazo crea exclusión política y socioeconómica rígida	Evidencia: Presencia de Gobiernos programáticamente neoliberales	Ideas: El neoliberalismo continúa porque las élites decisoras carecen de ideas para pensar políticas alternativas	Evidencia: Ministerios claves ocupados por neoliberales
Espacio político, favorable / no favorable	Evidencia: Régimen democrático	Instituciones: El neoliberalismo continúa porque las instituciones políticas alteran la representación política, facilitan vetar reformas y/o obligan la adaptación a restricciones existentes	Evidencia: Democracia restringida. Constitución institucionaliza el aislamiento de dominios claves de política del juego democrático
Volatilidad económica y crisis	Evidencia: Recesión económica por problemas en el sector exportador de la economía		
Shocks internacionales favorecen a grupos opositores	Evidencia: Aumento del desempleo, quiebras empresariales, aumento de la presión de los agronegocios en el campo.	Intereses de los empresarios El neoliberalismo se mantiene porque empresarios con preferencias neoliberales usan su poder para prevenir políticas alternativas y/o controlan el diseño de políticas	Evidencia: Aumento del flujo de recursos de poder disponibles para los empresarios con preferencias neoliberales. Aumento de la participación de los exportadores, banqueros y sectores internacionalmente competitivos en el PIB

Creación de marcos de referencia y mecanismos de formación de coalición que vinculan a grupos de oposición	Evidencia: Activismo transnacional favorece la creación de marcos de referencia común (Silva, 2013). Cambios en el liderazgo de los grupos opositores y aumento de capacidad organizativa (el enmarcamiento de la protesta favorece una coalición amplia)		
Resultado Episodio de contención desarrolla el poder colectivo y asociativo y el poder político y económico neoliberal disminuye	Episodios de contención en 2019 y 2022 obligan al Gobierno a retroceder en sus políticas, pero no en 2021		Debilidad gubernamental para hacer avanzar el neoliberalismo. Presencia de modelos alternativos. La negociación modifica las políticas gubernamentales claramente neoliberales

Fuente: elaboración propia.

Antes de proseguir con el análisis sustantivo, es necesario aclarar la confusión que ha dominado el estudio de la relación entre neoliberales y opositores en Ecuador. Empíricamente, la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha protagonizado las mayores manifestaciones de protesta de alcance nacional contra los Gobiernos que han impulsado el neoliberalismo. Esta asociación ha llevado a la literatura especializada a confundir los reclamos por autonomía territorial del movimiento indígena (plurinacionalidad) con su oposición al neoliberalismo (Bretón et al., 2023, p. 548; Ospina, 2022; Becker, 2020; Pacari, 2020; Cartuche, 2020, p. 27; Karakras, 2020; Ramírez, 2020; Albuja y Dávalos, 2013).

La experiencia previa a 2007 indica que los avances en la autonomía territorial no tienen un paralelo en el balance de fuerzas entre impulsores del neoliberalismo y sus contendores. Las instituciones creadas en las dos primeras oleadas de activismo indígena fueron eliminadas durante la Revolución Ciudadana. La declaración oficial del Estado ecuatoriano como plurinacional en la Constitución de 2008 no fue desarrollada por los Gobiernos posteriores a 2009. Luego de esta última fecha, las organizaciones indígenas entraron en conflicto con la administración estatal, en particular con el objetivo de los Gobiernos de la Revolución Ciudadana de lograr una mayor homogeneidad territorial en la provisión de servicios estatales de comunicación, salud y educación mediante el control centralizado de presupuestos y monitoreo de los nuevos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) instituidos a partir de 2011 (Álvarez, 2018; Otero-Bahamón, 2016).

En síntesis, la óptica de la autonomía territorial/plurinacionalidad alude a la territorialidad estatal; por su parte, el éxito o fracaso del neoliberalismo depende de la configuración y consolidación de la confrontación política entre actores, intereses e instituciones que favorecen –u obstaculizan– un orden económico político. El análisis que presentamos a continuación se centra en este último proceso.

EL DOMINIO DE LAS IDEAS

Los impulsores del neoliberalismo han presentado su proyecto como una respuesta adecuada a las crisis de la economía política que emergieron desde los años treinta del siglo XX. La devastación económica creada por la Gran Depresión, la destrucción física y la pérdida de vidas humanas como consecuencia de la II Guerra Mundial, el triunfo de las democracias occidentales y el comunismo sobre el fascismo y el nazismo, la amenaza del comunismo durante la Guerra Fría, generaron un nuevo orden capitalista. En el período que se extiende entre 1932 y 1973, el consenso ideológico se sostuvo en cinco artículos de fe. El capitalismo debía regularse para evitar catástrofes económicas. El Estado era la única institución con la fuerza, el tamaño y los recursos para orientar al capitalismo hacia la producción del bien común. Los déficits presupuestarios ponían dinero en los bolsillos de las masas trabajadoras, lo que estimulaba el consumo y, por consiguiente, el desarrollo de la economía; eventualmente los déficits disminuirían cuando

se restableciera el crecimiento económico. Los Gobiernos y partidos políticos debían adoptar un sistema de relaciones laborales que obligara a empleadores y sindicatos a negociar entre sí, con el propósito de disminuir el poder de los empleadores y otorgar a los trabajadores derechos laborales. Finalmente, el Estado debía adoptar políticas fiscales y sociales que beneficiaran a los pobres (Gerstle, 2022, p. 25).

El capitalismo regulado, orientado hacia la producción del bien público, transfirió no solo riqueza, sino también recursos de poder desde los empresarios hacia la clase media y los trabajadores; un efecto político económico ampliamente resistido por los capitalistas en todos los países capitalistas avanzados, pero que sin embargo era preferible al riesgo del triunfo del prestigioso movimiento comunista internacional, en particular en los países periféricos (Gerstle, 2022; Prasad, 2006, p. 3). La gran transformación provocada por el surgimiento del neoliberalismo en los años setenta buscó –y en gran medida logró– deshacer ese orden económico-político.

El dogma fundamental del neoliberalismo es que el libre mercado y el movimiento del capital, los bienes y las personas (la fuerza laboral) generan los estímulos (positivos y negativos) necesarios para que surja un *orden espontáneo* en el cual los intereses de los diversos actores económicos pueden reconciliarse entre sí. El libre mercado es el mejor sistema económico porque provee una solución más simple y elegante que la construcción desde arriba –desde el Estado– de un *bien público artificial* (Chang, 2014, p. 140).

En el momento de primera recepción del neoliberalismo en América Latina, a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, las crisis de la deuda y de la industrialización guiada por el Estado crearon el ambiente para que las políticas económicas del desarrollismo estructuralista latinoamericano fueran vistas con sospecha por los nuevos Gobiernos democráticos (y autoritarios) y la desregulación estatal de la economía se convirtiera en un bien público deseable. Liberar y desregular los mercados, privatizar las compañías estatales, reducir el espacio para la acción estatal y los precios como las señales clave del mercado se convirtieron para muchos Gobiernos latinoamericanos en el nuevo modelo de desarrollo (Madariaga, 2020a, p. 51).

Ecuador no fue la excepción. Los Gobiernos ecuatorianos entre 1988 y 1994 abrazaron la liberalización del comercio, la estabilización

macroeconómica y reformas fiscales. Sin embargo, los esfuerzos de reforma fueron implementados tímidamente, o retrocedieron debido a “la extrema diversidad regional, [un sistema político compuesto por] partidos políticos débiles y fragmentados, y un Congreso que trabajaba solo tres días a la semana y usaba su tiempo en tratar de destituir a los ministros antes que en mejorar la legislación” (Thorp, 1998, p. 263). La crisis financiera de 1997-2000 finalmente proveyó la oportunidad para que el Gobierno de Jamil Mahuad adoptara la única política neoliberal aceptada tanto por empresarios como por ciudadanos comunes, el uso del dólar estadounidense como moneda nacional; una política que elimina la capacidad del Estado para crear política cambiaria (Madariaga, 2020a, pp. 57-59; Bowen, 2020).

El colapso simultáneo del sistema de partidos y del sector financiero impidió la institucionalización del programa neoliberal a fines de los noventa. Entre 1996 y 2006, Ecuador vivió una fuerte crisis de inestabilidad política con Gobiernos débiles, incapaces de impulsar un proyecto político o económico (Andrade, 2009). La inestabilidad reflejaba, entre otras causas, el poder de nuevos actores sociales, en particular del movimiento indígena y sus aliados urbanos, opuestos al neoliberalismo (Silva, 2009). En las elecciones de 2006 triunfó una coalición heterogénea antineoliberal (Etchemendy, 2019).

El proyecto político-económico impulsado por el partido Alianza País (PAIS) bajo el liderazgo de Rafael Correa (2007-2017) fue explícitamente antineoliberal. El presidente impuso la convocatoria a una Asamblea Constitucional para la elaboración de una nueva Constitución, aprobada mediante referéndum en 2008. La Constitución adoptaba un modelo de desarrollo contrario al neoliberalismo, obligando al Estado a patrocinar políticas industriales, regular fuertemente la economía, intervenir en amplios sectores de la vida social y cultural del país y redistribuir la riqueza en favor de los pobres. La ideología oficial de los tres Gobiernos sucesivos del presidente Correa fue situar al Estado como el centro de poder desde el cual se administraba la economía y la sociedad con el objetivo de alcanzar “el buen vivir” (*sumak kawsay*) –una recreación nativista de la vieja noción del bien público–.

Aprovechando el alto flujo de divisas creado por el *boom* de las mercancías² y el des prestigio tanto doméstico como internacional del neolibe-

² La literatura estándar pone un justificado énfasis en los altos precios internacionales del petróleo durante el período, pero no puede olvidarse que otras exportaciones sin participación directa

ralismo a partir de la crisis financiera internacional de 2007, las políticas económicas adoptadas por los Gobiernos de la Revolución Ciudadana favorecieron el crecimiento de la economía mediante la combinación de cuatro elementos: 1) ampliación de la participación estatal en la renta petrolera; 2) creación de nuevas oportunidades para la inversión extranjera directa en actividades extractivas (petróleo y minería); 3) un gasto público social relativamente alto e inversión estatal en infraestructura (carreteras, puertos y aeropuertos) (Villavicencio, 2024, p. 4) asociado con el anterior, el aumento de la presencia territorial del Estado en la provisión de servicios de salud y educación para la población. Dejando de lado el debate sobre los éxitos o fracasos de ese programa, no se puede negar que su implementación no solo alejó del Estado a decisores políticos y tecnócratas neoliberales, sino que también buscó expurgar al neoliberalismo como ideología; un logro que persistiría hasta 2018. En efecto, como lo muestran las tablas 2 y 3 los ministros que ejercieron las poderosas carteras de Economía y Finanzas, y de Producción³, fueron antineoliberales hasta mayo de 2018.

El retorno de decisores políticos neoliberales se debió tanto al faccionalismo interno del partido Alianza País (PAIS), que había impulsado la Revolución Ciudadana, como a la oposición generada por las políticas autoritarias del presidente Correa (Jaramillo, 2022; Bull y Sánchez, 2020; Polga-Hecimovich, 2020). Adicionalmente, el fin del *boom* petrolero y la política de endeudamiento externo adoptada por el presidente Correa desde 2014 provocaron el retorno de grandes déficits presupuestarios que, en la percepción de su sucesor, Lenin Moreno (2017-2021), amenazaban la sustentabilidad de la dolarización como política monetaria clave. El nuevo impulso hacia el neoliberalismo se consolidó en 2021 con la elección de Guillermo Lasso, un exitoso banquero con sólidas credenciales neoliberales y que incorporó en su Gobierno a varios miembros del único *think-thank* abiertamente neoliberal del país, el Instituto Ecuador Libre.

En resumen, a partir de la teoría de Madariaga sobre la resiliencia del neoliberalismo, en particular en países periféricos donde este no ha logrado un alto nivel de institucionalización, luego de 2017 esperaríamos observar

del Estado también se favorecieron (camarones, banano, alimentos en general).

3 En esa fecha también cambió la denominación del Ministerio hasta entonces llamado “de Industrias y Productividad”.

la presencia de decisores políticos cuyo paradigma de toma de decisiones en política económica sea neoliberal. Adicionalmente, desde la perspectiva de Silva, la expectativa es que la adopción del proyecto de transformación del orden político hacia una sociedad de mercado desencadene una nueva ola de lucha política contra el neoliberalismo. Ambas expectativas se cumplen para el período posterior a 2017⁴.

EL PILAR INSTITUCIONAL

El neoliberalismo en los países en desarrollo parecería requerir la creación de un régimen político que cumpla con algunas de las características de las democracias restringidas. Esto es, un régimen de competencia electoral sesgado a favor de coaliciones (o partidos políticos) de derecha, y un conjunto de instituciones formales (constitucionales) que efectivamente restringen el cambio de políticas caras al neoliberalismo. En Ecuador ese tipo de institucionalización no ha ocurrido; la configuración institucional más aproximada se dio con la reforma constitucional de 1997, pero sin las restricciones a la democracia (Andrade, 2009). De hecho, la constitución reformada estableció un mecanismo de participación política que incorporaba a las organizaciones del movimiento indígena en la toma de decisiones de política pública, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), incorporando a la oposición antineoliberal⁵. Finalmente, la radical autonomía de la política monetaria instituida en la dolarización contradecía expresas disposiciones constitucionales, y no está protegida en la Constitución de 2008.

4 Cabe señalar, sin embargo, que el primer ministro de Economía de la administración Lasso difícilmente puede caracterizarse como “neoliberal”, su formación en la escuela francesa y su actuación en el ministerio indican que sus políticas antidéficits se orientaban a preservar la salud del Estado antes que a implementar el dogma neoliberal de cero déficits (véase, por ejemplo: Meléndez, 2022). Aunque la Escuela Politécnica francesa durante los años setenta contó con importantes exponentes del neoliberalismo, nunca llegó este a convertirse en el pensamiento económico dominante, ciertamente no durante la formación doctoral de Cueva (sobre el neoliberalismo en las altas esferas educativas francesas, véase: Prasad, 2006, pp. 260-263).

5 La Constitución de 2008 facilitó que en 2009 el presidente Correa eliminase este organismo y sometiese a la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) a la autoridad de Ministerio de Educación, cerrando los dos principales canales de comunicación entre el Estado y la CONAIE.

Tabla 2. Ministros de Economía

Ministro/a	Período	Formación pregrado	Formación posgrado
Carlos de la Torre Muñoz	24 de mayo de 2017-6 de marzo de 2018	Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)	Magíster en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México
María Elsa Viteri Acaiturri	6 de marzo de 2018-14 de mayo de 2018	Economista, Universidad Católica de Guayaquil	Especialización en Ciencias económicas y economía agrícola, Universidad estatal de Iowa
Richard Martínez Alvarado	14 de mayo de 2018- 7 de octubre de 2020 Exdirector de la Cámara de Industrias y Producción y del Comité Empresarial	Economista, PUCE	MBA, IDE Business School. Postgrado en economía internacional, Universidad de Barcelona
Mauricio Pozo Crespo	7 de octubre de 2020-24 de mayo de 2021 Exdirector de la Bolsa de Valores de Quito y vicepresidente de PRODUBANCO	Economista, PUCE	Master en Economía, Notre Dame
Simón Cueva Armijos	24 de mayo de 2021-5 de julio de 2022	Ingeniero, Escuela Politécnica de París. Economista, Escuela Nacional de Estadística y Administración Económica de Francia	Doctorado en Ciencias Económicas, París 1
Pablo Arosemena Marriott	5 de julio del 2022 al presente Exdirector de la Cámara de Comercio de Guayaquil y expresidente de la Federación de Cámaras de Comercio del Ecuador Miembro de Ecuador Libre	Economista Empresarial, Universidad Espíritu Santo (UEES)	Magíster en Acción Política, Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Economía, ESEADE. Executive master's in finance, ESADE

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Ministros de la Producción, Comercio Exterior y Pesca

Ministro/a	Periodo	Formación pregrado	Formación posgrado
Eva García Fabre	24 de mayo 2017-23 de agosto 2018	Economista, Universidad de Guayaquil	Magíster en Negocios Internacionales, Universidad de Guayaquil
Pablo Campana Sáenz	23 de agosto 2018-20 de junio 2019	Ingeniero Comercial, Universidad del Pacífico	Magíster en Administración de Empresas, Instituto de Desarrollo Empresarial
Iván Ontaneda Berrú	27 de junio 2019-24 de mayo 2021	Administración de empresas, Universidad Católica de Guayaquil	Associate in Science en Negocios y Manejo, ICPR Junior College
Julio José Prado	24 de mayo de 2021 al presente	Economista, PUCE. Ingeniero Comercial, UDLA. Expresidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador	Master en Administración de Empresas, IDE PhD Management, Manchester, U. K.

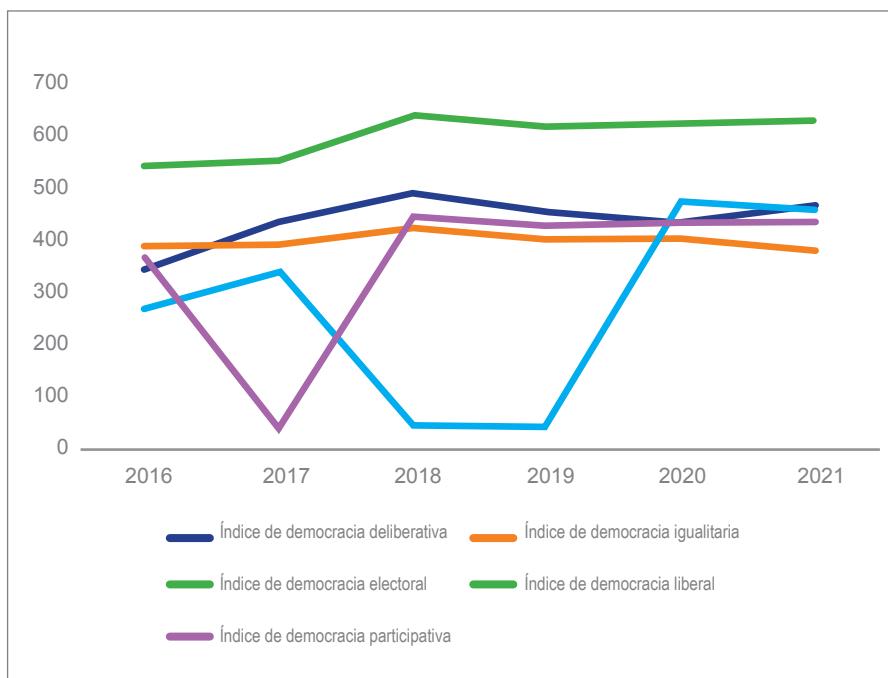
Fuente: elaboración propia.

La Constitución de 2008 adoptó un modelo de desarrollo opuesto al neoliberalismo que requiere de supermayorías legislativas para su cambio (véase en particular Título II, Título VI y Título VII, especialmente art. 284). La Constitución, además, dotó al presidente del poder para disolver la Asamblea Nacional cuando esta bloquease sistemáticamente la ejecución de su plan de desarrollo (art. 148). Finalmente, aparte de que la dolarización no está protegida constitucionalmente, la discrecionalidad de la política monetaria, crediticia y cambiaria –un anatema para el neoliberalismo– se encuentra expresamente consagrada en la Constitución (art. 303).

La Constitución ecuatoriana, además, crea incentivos para el establecimiento de mecanismos de participación democrática tanto para los Gobiernos como para la sociedad civil. Los primeros Gobiernos dentro del nuevo marco constitucional siguieron una trayectoria contradictoria con relación a la democracia. Por un lado, impulsaron la innovación democrática

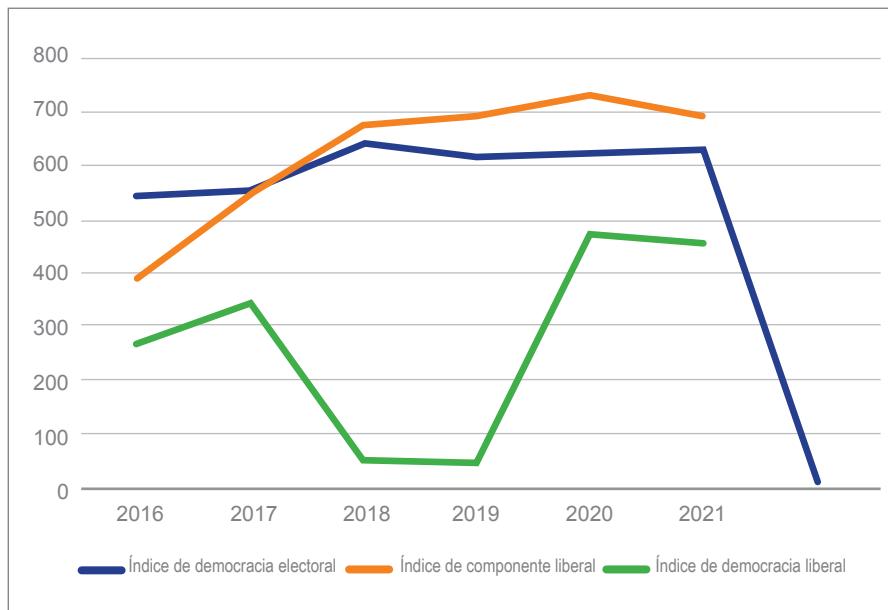
creando una multiplicidad de mecanismos de participación para los ciudadanos; cerca de la mitad de las instituciones, procesos y mecanismos que otorgan un mayor poder a los ciudadanos para participar en la formación de políticas públicas fueron creados entre 2009 y 2016 (Pogrebinschi, 2023, 15, fig. 3, y p. 17). Por otro, eliminaron el CODENPE; esto es, la institución política que favorecía la incorporación política de las organizaciones del movimiento indígena. Finalmente, durante la Revolución Ciudadana, el país vivió un intenso proceso de retroceso democrático (Jaramillo, 2022), en particular en su dimensión liberal. Una vez más, después de 2018, el retroceso democrático se detuvo. Las figuras 1 y 2 permiten observar las evoluciones descritas.

Figura 1. Índices de los cinco tipos de democracia de V-DEM para Ecuador (2016-2021)



Fuente: V-Dem, V-Dem

Figura 2. Evolución de los componentes de la democracia liberal para Ecuador (2016-2021)



Fuente: V-Dem, V-Dem

Esa dinámica contradictoria con relación a la democracia reflejó el tipo de incorporación política que Silva ha teorizado como “incorporación tecnocrática” (desde el Estado). Si bien los Gobiernos del presidente Correa incorporaron a partir de 2009 las demandas de los sectores populares en su modelo de desarrollo, transformando esas demandas en políticas públicas cuya administración era responsabilidad del Estado, también excluyeron a las organizaciones populares, en particular las del movimiento indígena, de la toma de decisiones. La concentración del poder en el presidente a partir de 2013 creó un ambiente hostil para la acción política de las organizaciones populares. El presidente Moreno, quien provenía de una facción diferente de PAIS con menor participación de tecnócratas, optó por desarmar los mecanismos de incorporación tecnocrática, restaurando en el proceso los componentes esenciales del liberalismo democrático, y simultáneamente preservando la exclusión de las organizaciones de los sectores populares

en la toma de decisiones de políticas económicas. El presidente Guillermo Lasso continuó e intensificó esas políticas.

En resumen, dado que en Ecuador el neoliberalismo no logró instaurar una democracia restringida, no disponía de los recursos institucionales que fuerzan a Gobiernos no neoliberales a continuar con el programa económico político de la sociedad de mercado. Los diez años de retroceso democrático de la Revolución Ciudadana no ocurrieron bajo la égida del neoliberalismo; cuando los Gobiernos neoliberales retomaron el control del Estado, el fortalecimiento de la democracia liberal actuó a favor de las organizaciones sociales opositoras. Visto desde la teoría de los tres pilares del neoliberalismo, se puede afirmar que las ideas del paradigma neoliberal actuaban en un vacío institucional; faltaba el segundo pilar (las instituciones). Como veremos a continuación, la evidencia sobre la debilidad del tercer pilar (los intereses y actores) es también clara, pero hay que tomar en cuenta el impacto diferenciado que en esos actores tuvieron tanto el *shock* económico del COVID-19 como las crisis fiscales del Estado en 2017 y 2021.

SHOCKS EXTERNOS Y VOLATILIDAD: LAS OPORTUNIDADES SON PARA TODOS

Tanto en los países capitalistas avanzados como en los periféricos, la adopción e implementación del neoliberalismo empiezan como un movimiento minoritario en reacción a lo que esas minorías perciben como una crisis insalvable del capitalismo regulado, la cual demanda desechar el paradigma de políticas hasta entonces vigente. Una crisis económica que comprometió la tasa de ganancia de las compañías, el aumento del desempleo y tasas de inflación obstinadamente altas fue el disparador original en Estados Unidos y el Reino Unido en la segunda mitad de los setenta y los primeros años ochenta. En los países periféricos, la amenaza del poder de los trabajadores organizados y los partidos de izquierda para imponer sus preferencias, en un contexto de crisis de la industrialización, cumplió ese papel. Sin embargo, para que el neoliberalismo sobreviva a los intentos de posteriores Gobiernos socialdemócratas o, más generalmente, de centroizquierda por revertir las políticas de liberalización del comercio, monetarias y fiscales, debe dejar de ser un proyecto minoritario. La coalición neoliberal debe expandirse más allá de sus componentes originales, incorporando sectores de industriales

domésticos y otros sectores económicos no competitivos, así como de los empleados de estos sectores, en particular de la clase media y media-alta que aspiran a subir en la escalera de los ingresos –o, por lo menos, a que sus hijos lo hagan (Iversen y Soskice, 2019)–. El neoliberalismo necesita construir un bloque social de poder (Madariaga, 2020a).

En las democracias periféricas, el papel de las crisis económicas es más ambiguo que en los países capitalistas avanzados, lo que dificulta la construcción del bloque social neoliberal. En Ecuador, en la primera mitad de los ochenta, la doble crisis del precio internacional del petróleo y de la deuda externa influyó en la adopción original del neoliberalismo, con efectos positivos para los exportadores privados y los banqueros; pero sus impactos negativos en los sectores no competitivos de la economía (industria, servicios y construcción) generaron resistencias y la necesidad de que los Gobiernos moderaran sus políticas tanto en 1984 (Montufar, 2000) como durante la década de los noventa (Thorp, 1998). Entre 1997 y 2000, los *shocks* externos y el colapso financiero cumplieron ese papel.

Durante las dos últimas décadas del siglo veinte, las crisis económicas jugaron en contra de los trabajadores organizados. Silva ha indicado que dos factores actuaron en ese resultado: por un lado, la desindustrialización de los ochenta disminuyó el número de trabajadores industriales; por otro, la debilidad y el faccionalismo del movimiento obrero ecuatoriano conspiraron contra su capacidad para resistir las políticas neoliberales. Sin embargo, las crisis también tuvieron un efecto positivo en la organización y emergencia de nuevos sectores populares organizados. El fin de las políticas de reforma agraria en 1994 y la crisis bancaria de 1997 fueron condiciones habilitantes para que la CONAIE creara un marco de acción colectiva antineoliberal que facilitó la formación de una coalición opositora con sectores urbanos (de trabajadores y empleados públicos). Esta coalición fue central en la década de inestabilidad política (1996-2006) que, a su vez, impidió la institucionalización del neoliberalismo.

Finalmente, la afluencia de rentas estatales por el *boom* de las mercancías de la década de 2010 facilitó la consolidación de sectores industriales no competitivos, el aumento de la clase media empleada en el sector servicios, y de sectores urbanos incorporados a la economía, pero también de los agroexportadores. Esta coalición sustentó a los Gobiernos de

la Revolución Ciudadana hasta 2016 (Bowen, 2020; Basabe y Barahona, 2017). Simultáneamente, la incorporación administrada y el clientelismo político de las presidencias de Rafael Correa debilitaron a las organizaciones populares. Adicionalmente, la presión que estos Gobiernos ejercieron sobre las organizaciones de los sectores empresariales obligó a estos últimos a mejorar sus capacidades de coordinación e influencia en política económica (Chiasson-Lebel, 2019; Wolff, 2016).

Entre 2018 y 2022, los episodios de contestación al neoliberalismo ocurrieron en momentos de cambio en la relación entre exportaciones petroleras y no petroleras, y más generalmente entre empresarios y Estado. Entre 2017 y 2020, las exportaciones no petroleras (camarón, banano, frutas exóticas y alimentos no tradicionales) crecieron a un ritmo mayor que el de las petroleras; esto es, supusieron un aumento de ingresos para los agro-negocios de exportación (sector internacionalmente competitivo), mientras que las rentas petroleras del Estado disminuyeron. Simultáneamente, la productividad de los servicios financieros se disparó a partir de 2019, sin que retornara al bajo nivel de la década de 2010, incluso considerando el impacto de la pandemia del COVID-19 en 2020 (Mideros y Fernández, 2021, p. 7, gráfico 2). Esto es, los desarrollos económicos del período fortalecieron a los actores normalmente asociados con el neoliberalismo: empresarios internacionalmente competitivos (exportadores e importadores) y banqueros. El cambio en las élites gubernamentales que anotamos anteriormente refleja esas nuevas relaciones de poder.

¿El *shock* del COVID-19 y la crisis inflacionaria mundial a partir de 2021 mejoraron la posición de los sectores populares? La evidencia es menos robusta que para los efectos entre los empresarios. En primer lugar, la contracción del PIB en 2020 fue importante (-7,8%), pero tuvo un crecimiento significativo en 2021 (4,2%). Las inversiones del Estado en protección social disminuyeron rápidamente a partir de 2017, sin que se recuperaran luego de 2020 (Mideros y Fernández, 2021). Finalmente, la tasa de inversión del capital y el empleo tampoco se recuperaron a un ritmo acelerado luego de la exitosa campaña de vacunación implementada por el Gobierno del presidente Lasso en 2021. El congelamiento, en la práctica, de los salarios desde 2020 también afectó el ingreso de la clase media y de los sectores populares. Pero, como ha indicado Silva, una crisis económica

puede dar origen al descontento de los sectores populares; sin embargo, para que este se transforme en lucha política contra el neoliberalismo se necesita un factor adicional. Los sectores populares deben mejorar su capacidad para organizarse, coordinarse entre sí y enmarcar sus demandas en una ideología que facilite el reconocimiento y la colaboración entre aliados.

Como puede verse, si bien los intereses y actores normalmente asociados con el neoliberalismo (en particular exportadores y banqueros) se fortalecieron tanto bajo Gobiernos neoliberales como en los de signo contrario, este proceso se vio matizado por los impactos diferenciados de las crisis económicas en varios momentos. El efecto, en cambio, fue más regular para los opositores. Sectores domésticos industriales no competitivos ganaron influencia en el período de la Revolución Ciudadana; la clase media accedió a nuevos niveles de ingreso y consumo –aunque la pandemia del COVID-19 los afectó, al igual que al comercio de importación– y los trabajadores organizados fueron suplantados definitivamente como eje de la oposición popular al neoliberalismo por las organizaciones del movimiento indígena en alianza con sectores urbanos. Si agregamos las dos tendencias, el efecto neto es que actores económicos poderosos pueden impulsar el neoliberalismo desde el control del Estado, pero su capacidad para construir un bloque social es limitada.

El tercer pilar del neoliberalismo sería débil; esta característica estaría creando espacio para la acción de los sectores populares. Es más, dado el peso de los agronegocios en la economía ecuatoriana, su expansión aumenta la probabilidad de conflictos en ausencia de un Estado que pueda intermediar entre trabajadores rurales sin tierra, comunidades campesinas y empresas de agronegocios (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2023). Adicionalmente, a partir de 2018, la presencia de Gobiernos que disminuyeron la presión estatal sobre las organizaciones rurales facilitó el fortalecimiento organizacional de estas últimas y, por consiguiente, la probabilidad de que se produjeran grandes demostraciones.

Los episodios contenciosos de 2019 y 2022 parecerían seguir la lógica que hemos argumentado, pero existen anomalías. Según los estudios disponibles sobre las demostraciones de octubre de 2019 (Ospina, 2022; Ramírez, 2020; Iza et al., 2020), la decisión del Gobierno de Moreno por

suprimir el subsidio a los combustibles de consumo doméstico disparó la confluencia más o menos espontánea de un importante espectro de organizaciones populares y urbanas en torno a la CONAIE. Las demostraciones de 2019 no fueron consecuencia del poder organizacional de la CONAIE, sino que causaron un aumento tanto del prestigio de este último actor como de la importancia que la dirigencia indígena otorga al fortalecimiento y la ampliación de recursos organizacionales.

Las entrevistas realizadas para la presente investigación con algunos de los líderes más importantes de las tres organizaciones nacionales del movimiento indígena confirman las afirmaciones de Silva sobre la capacidad organizacional, pero también indican que los recursos organizacionales de los actores más poderosos coincidieron en 2019 sin que la CONAIE haya buscado deliberadamente coordinar con otros grupos sociales organizados. En particular, la confluencia entre las bases indígenas urbanas de la FEINE y los comuneros rurales movilizados por la CONAIE creó un nuevo suelo logístico con potencial para desplegarse en futuros episodios de contestación. Adicionalmente, el encuentro de los sindicatos campesinos de la FENOCIN y las comunidades indígenas de la CONAIE abrió nuevas oportunidades para la cooperación local entre las organizaciones de base y de segundo grado de las dos confederaciones nacionales –y, en menor grado, de la FEINE–.

El episodio que en la jerga política ecuatoriana ha pasado a llamarse “El Estallido de Octubre” dio paso a una nueva evolución organizacional que, al momento, está todavía por consolidarse, como lo muestra el análisis de las demostraciones localizadas, que no llegaron a confluir en una movilización nacional en octubre de 2021. En 2019, una organización provincial de las comunidades indígenas de Cotopaxi (Sierra Central) y miembro de la CONAIE, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), mostró una gran capacidad para movilizar los recursos necesarios para oponerse a las decisiones gubernamentales (personas en las calles y carreteras del país y en la capital, Quito); su liderazgo ganó rápidamente protagonismo en la competencia con el Gobierno por la opinión pública. Este liderazgo encontró, además, en las manifestaciones de ese año interlocutores previamente desconocidos al interior de la CONAIE y en las otras dos federaciones nacionales indígenas. Las nuevas alianzas, según los testimonios

recabados, aumentaron los efectos del protagonismo nacional de 2019 y permitieron que, en julio de 2021, el MICC arrebatara a la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) el control del Consejo Directivo de la CONAIE. Este desarrollo no solo rompió la tradición electoral de la CONAIE, sino que expresó la renovación generacional de la dirigencia del movimiento indígena.

Los nuevos líderes, a diferencia de la generación anterior, crecieron “haciendo el camino”, según la expresión común usada por los militantes de CONAIE para describir la trayectoria de profesionalización de sus élites dirigentes. Esta militancia de largo plazo supone acumular recursos de poder –en particular reputación– al interior de las instituciones creadas por CONAIE desde los años ochenta. Una experiencia que resulta particularmente distintiva de la nueva generación de líderes es su participación desde los años noventa en el enfrentamiento altamente ritualizado con los Gobiernos. Ese aprendizaje permitió a los actuales dirigentes familiarizarse con la ideología antineoliberal, pero también con las distintas fases de la contención: preparación para la movilización, marcha hacia la capital y alojamiento por aliados urbanos, enfrentamiento con policías y militares, y finalmente negociación de demandas con los respectivos Gobiernos (especialmente, con el presidente de la República)⁶.

Las demostraciones de octubre de 2019 tuvieron otros dos efectos adicionales. Primero, la alianza del movimiento indígena con organizaciones de la sociedad civil se fortaleció por la incorporación de formas de activismo digital. En particular, nuevos grupos de activistas, autodenominados “colectivos”, usando redes sociales, multiplicaron la difusión de noticias sobre los enfrentamientos entre manifestantes y policías y militares; acompañaron las caminatas de las comunidades hacia Quito; difundieron las declaraciones de los dirigentes indígenas, y apelaron a la acción directa de la ciudadanía. Un desarrollo que no solo sumó nuevos recursos para las organizaciones indígenas, sino que también resaltó la importancia de una comunicación ágil y rápida al interior de las organizaciones. Los testimonios recabados indican que la cuarentena de 2020 intensificó el uso

6 Esta secuencia se interrumpió en los enfrentamientos de 2013 y 2015 con el Gobierno del presidente Correa porque no hubo la fase de negociación.

del activismo digital en la CONAIE mediante la creación de “Consejos Ampliados”, reuniones digitales entre los miembros del Consejo Directivo y dirigentes de las organizaciones de segundo grado e incluso de comunidades de base. Esta evolución siguió desarrollos similares en el resto de la región y muestra la importancia del activismo transnacional en la creación de marcos comunes de referencia para las organizaciones de la sociedad civil (Pogrebinschi, 2023; Silva, 2013).

El segundo efecto de las demostraciones de 2019 fue revivir el mito del primer levantamiento indígena de 1990 como señal de una nueva época para la República, con la CONAIE como la vanguardia (Ospina, 2022; Simbaña & Rodríguez, 2020; Altmann, 2020; Becker, 2020; Almeida, 1993). La renovación del mito fue completada con la aparición del libro *Estallido. La Rebelión de Octubre en Ecuador* (Iza et al., 2020).

La elección de Guillermo Lasso en 2021 y sus primeras decisiones fueron enmarcadas por la nueva dirigencia de la CONAIE como “neoliberales”, un elemento central en las acciones de la organización a partir de ese año. La nueva dirigencia, luego de abandonar las negociaciones que inicialmente había sostenido con el Gobierno, convocó a una movilización progresiva para octubre de ese año. La convocatoria fue extemporánea. La recién electa dirigencia no había logrado todavía el control de la totalidad de la organización de la CONAIE. La alianza con la FEINE y la FENOCIN no pudo transformarse en acciones coordinadas. Las comunidades de base estaban desgastadas por el esfuerzo de 2019 y la cuarentena de 2020. Las intenciones del Gobierno no se habían convertido todavía en acciones concretas. En definitiva, este episodio indica que, aun presentes un conjunto de condiciones habilitantes, la ausencia de capacidad organizacional es condición suficiente para inhibir una contestación masiva y nacional frente al neoliberalismo.

El contraste con las limitaciones de 2021 lo ofrece la demostración nacional de 2022. La dirigencia de la CONAIE usó la experiencia ganada en la negociación con el Gobierno para crear un enmarcamiento potente y amplio de sus demandas, conocido como los 10 puntos de demanda. Este marco, junto con las lecciones aprendidas en la limitada movilización de 2021, permitió a la nueva dirigencia combinar y desplegar más eficientemente los recursos de poder acumulados en 2019. En junio de 2022, tras

una larga preparación con las comunidades de base y organizaciones de segundo grado, así como con la búsqueda deliberada de cooperación con la FEINE, la FENOCIN y aliados urbanos, la CONAIE convocó a la mayor demostración nacional antineoliberal desde 2019. Los nuevos recursos del activismo digital también volvieron a activarse. El Gobierno del presidente Lasso tuvo que recular en sus intenciones de imponer su programa político y estableció un proceso de negociación con las organizaciones indígenas.

En las respuestas de los Gobiernos de Moreno y Lasso probablemente también influyó el impacto que tuvieron las exitosas demostraciones de octubre de 2019 y junio de 2022 en la formación de coaliciones legislativas. Sin embargo, en la evaluación de esos impactos debe considerarse que ambos presidentes perdieron sus mayorías legislativas antes de los respectivos episodios de protesta (Moreno) o no contaban con ese apoyo en la Asamblea desde el inicio de su mandato (Lasso). En el primer caso, con 28 partidos representados en la Asamblea Nacional, la división de Alianza País en 2018 significó la pérdida de la mayoría legislativa (Jaramillo, 2023). Sin embargo, durante el confinamiento impuesto para manejar la pandemia de 2020, el Gobierno pudo retomar su decisión de suprimir el subsidio a los combustibles. En el segundo caso, con 15 partidos representados en la Asamblea Nacional, de los cuales solo 13 legisladores pertenecían al partido del presidente, Lasso tuvo que fabricar una coalición *ad hoc* que incluía inicialmente al Movimiento de Unidad Pluricultural Pachakutik (MUPP), cercano al movimiento indígena. La coalición colapsó en enero de 2022, cuando el presidente envió la Ley de Creación de Oportunidades que proponía reformas laborales consideradas como neoliberales por la coalición de oposición, compuesta por los partidos UNES (Revolución Ciudadana), MUPP y Partido Social Cristiano (PSC, centroderecha). La nueva coalición legislativa intentó destituir al presidente en junio de 2022, pero no lo logró; sin embargo, en mayo de 2023 inició un proceso de *impeachment* que finalmente llevó al presidente Lasso a disolver la Asamblea y convocar a elecciones anticipadas. El ciclo del nuevo intento de imposición del neoliberalismo culminó con un resultado similar al de fines del siglo anterior: inestabilidad política.

CONCLUSIONES

La virtud de poner a prueba una teoría con un caso que parece *a priori* más probable es que amplíe o confirme su alcance; esta es la contribución principal del ejercicio que hemos desarrollado. Madariaga (2020) ha argumentado que la capacidad del neoliberalismo para mantenerse a lo largo del tiempo (es decir, su resiliencia) “es un proceso íntimamente conectado con la erosión gradual de la democracia” (p. 3). Esto es, el nuevo orden político neoliberal se sostiene a pesar de que Gobiernos no neoliberales no logran revertir las protecciones institucionales al paradigma de políticas públicas y a los actores beneficiarios de estas que han establecido sus predecesores neoliberales. La teoría identifica tres pilares que sostienen al neoliberalismo: *las ideas* imbuidas en el paradigma de toma de decisiones de políticas económicas, *las instituciones políticas* que sesgan la representación de actores con perspectivas políticas neoliberales y la de sus opositores, restringiendo la democracia, y el incremento del poder de los actores con preferencias neoliberales (*los intereses*) (Madariaga, 2020b, pp. 2-6). La existencia de casos en los cuales la continuidad del neoliberalismo no está asegurada es explicada por la ausencia o debilidad de uno de esos tres pilares, o por la falta de complementariedad entre ellos. La elección de casos que hizo Madariaga, sin embargo, deja de lado a países como Bolivia y Ecuador, donde el neoliberalismo se rompió por largos períodos (Ecuador) o no ha logrado recomponerse (Bolivia); esto es, casos de neoliberalismo *lábil*.

En bioquímica, el concepto “labilidad” hace referencia a un tipo de células o de proteínas que son susceptibles de alteración o destrucción, así como a compuestos químicos transitorios. En sociología el concepto alude a cambios de humor desproporcionados, rápidos y transitorios. En cualquiera de las acepciones precedentes, el énfasis recae en la discontinuidad y en la dificultad de células, compuestos o afectividad para recomponerse cuando un estímulo o un proceso ha interrumpido su reproducción. Trasladando el concepto a nuestra discusión política, afirmamos que, en casos como el que hemos examinado, el doble proyecto político y económico del neoliberalismo –su intento por convertirse en un orden político económico permanente– no logra imponerse ni tampoco recuperarse de su interrupción. Su supervivencia está comprometida no solo por lo incompleto de los pilares que deberían sostenerlo, sino también por factores

que favorecen simultáneamente la creación de coaliciones opositoras y la preservación del régimen democrático. En particular, la capacidad de organizaciones de sectores populares para generar marcos de protesta amplios y capturar y poner en marcha recursos de poder crea ciclos de contestación que obligan a los Gobiernos neoliberales a negociar sus políticas o simplemente abandonarlas.

Por una parte, esa labilidad se debe a los logros alcanzados por el proyecto antineoliberal de la Revolución Ciudadana en su década de Gobierno, especialmente la destrucción de las instituciones políticas neoliberales. Por otra parte, a la capacidad de las organizaciones del movimiento indígena –particularmente la CONAIE– y sus aliados urbanos para renovarse, generar –o capturar– nuevos recursos para la protesta contra el neoliberalismo. Nuestro examen también ha revelado el carácter ritual de esas estrategias de protesta. El Gobierno provee la oportunidad mediante decisiones que el liderazgo indígena puede enmarcar como neoliberales, lo que a su vez pone a prueba la capacidad de los dirigentes para organizar una demostración nacional; si esta efectivamente ocurre, el Gobierno terminará negociando sus políticas, comprometiendo así la continuidad del neoliberalismo en el tiempo o, por lo menos, el grado de ortodoxia de esas políticas con relación al modelo de desarrollo idealizado por el neoliberalismo. Finalmente, el fragmentado sistema político ecuatoriano posterior a la Revolución Ciudadana hace difícil para Gobiernos sin mayorías parlamentarias la construcción de coaliciones legislativas que apoyen las reformas neoliberales.

Desde una perspectiva más amplia, la síntesis teórica que hemos desarrollado contribuye a la discusión sobre las diferentes experiencias a las que dio lugar el neoliberalismo desde su emergencia en los años setenta. El consenso actual es que tanto en los países capitalistas avanzados como en los periféricos una variedad de combinaciones entre condiciones necesarias y suficientes determina el grado en que los Gobiernos neoliberales logran transferir recursos de poder desde los opositores al neoliberalismo hacia los actores interesados en impulsar el neoliberalismo. En un número reducido de casos, ese cambio logra institucionalizarse y se convierte en resiliente. En otros, ese efecto no se obtiene. La teoría aquí desarrollada permite esperar que, en este último grupo de países, la ausencia de un sesgo

institucional que complemente y aumente el poder de la minoría neoliberal mantenga abierto el espacio para que opositores organizados impidan la restricción de la democracia y la consolidación del neoliberalismo como orden económico político dominante.

REFERENCIAS

- Albuja, V, & Dávalos, P. (2013). Extractivismo y posneoliberalismo: el caso de Ecuador. *Estudios Críticos del Desarrollo*, III(4), 83-112. <https://doi.org/10.35533/ecd.0304.va.pdf>
- Almeida, I., El movimiento indígena en la ideología de los sectores dominantes ecuatorianos (1993). En I. Almeida, J. Almeida Vinueza, S. Bustamante Cárdenas, S. Espinosa, E. H. Frank, H. Ibarra C., J. León, R. Levoyer A., L. Macas, G. Ortiz Crespo, I. Pérez A., G. Ramón F. Rosero, L. Ruiz M., & D. Cornejo Menacho, *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990* (pp. 293-317). ILDIS; ABYA-YALA.
- Altmann, P. (2020). El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas. Entrevista a Ileana Almeida. En F. Simbaña, & A. Rodríguez Caguana (Eds.), *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente* (pp. 149-178). Abya-Yala.
- Álvarez, S. (2018). *Gubernamentalidad y administración territorial: La descentralización en el Ecuador: 2010-2016* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006*. Corporación Editora Nacional; Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Andrade, P. (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador, Liberalismo, política de la cultura y reforma constitucional*. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; Corporación Editora Nacional
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith en Pekín*. Akal.
- Basabe, S., & Barahona, C. (2017). El fin del giro a la izquierda en Ecuador: rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En M. Torrico (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas* (pp. 35-55). FLACSO México.

- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2020). *Causal case study methods. Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing* [Métodos de estudio de caso causal. Fundamentos y directrices para comparar, emparejar y rastrear]. University of Michigan Press.
- Becker, M. (2020). Levantamientos. En F. Simbaña y A. V. Rodríguez Caguana, *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador, una historia permanente* (pp. 195-202). Universidad Andina Simón Bolívar; Kitu-Kara; Abya Yala.
- Bowen, J. D. (2020). La construcción del Estado en Ecuador a través del ciclo económico: evaluando la “Revolución Ciudadana” durante el auge (y caída) de los recursos naturales. En P. Andrade (Ed.), *Nuevos Enfoques para el Estudio de los Estados Latinoamericanos* (pp. 169-189). Corporación Editora Nacional; Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Bretón, V., González, M., Rubio, B., & Vergara-Camus, L. (2023). Peasant and indigenous autonomy before and after the pink tide in Latin America [Autonomía campesina e indígena antes y después de la marea rosa en América Latina] *Journal of Agrarian Change, Special Issue*, <https://doi.org/10.1111/joac.12483>
- Bull, B. & Sánchez, F. (2020). Élites y poulistas: los casos de Venezuela y Ecuador, *Iberoamerican – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, 49(1), 96-106. <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.504>
- Cartuche, I., (2020). De la plurinacionalidad del Estado a los gobiernos comunitarios, En F. Simbaña y A. V. Rodríguez Caguana, *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador, una historia permanente* (pp. 25-45). Universidad Andina Simón Bolívar; Kitu Kara; Abya Yala.
- Chang, H. J. (2014). *Economics: The User’s Guide* [Economía: Una guía para el usuario]. Bloomsbury Press.
- Chiasson-LeBel, T. (2019). Watching over the Right to Turn Left: The Limits of State Autonomy in Pink Tide Venezuela and Ecuador 2019 [Vigilando el derecho a girar a la izquierda: Los límites de la autonomía estatal en la Venezuela y Ecuador de la marea rosa (2019)]. En P. C. Gray (Ed.), *From the Streets to the State: Changing the World by Taking Power*. State University of New York Press.
- Constitución de la República del Ecuador.* 20 de octubre de 2008.

- Etchemendy, S. (2019). *The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-15)* [La política de las coaliciones populares: Sindicatos y movimientos sociales territoriales en la América Latina posneoliberal (2000-2015)]. *Journal of Latin American Studies*, 52(1), 1-32, <https://doi.org/10.1017/S0022216X19001007>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is it Good for? [¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve?]. *The American Political Science Review*, (98)2, 341-354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>
- Gerstle, G. (2022). *The Rise and Fall of the Neoliberal Order, America and the World in the Free Market Era* [Auge y caída del orden neoliberal: América y el mundo en la era del libre mercado]. Oxford University Press.
- Goertz, G. (2017). *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: The Research Triad* [Investigación multimétodo, mecanismos causales y estudios de caso: La tríada de la investigación]. Princeton University Press
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* [Historia de dos culturas: La investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales]. Princeton University Press.
- Iza, L., Tapia, A., & Madrid, A. (2020). *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*. Ediciones Red Kapari.
- Jaramillo, G. (2022). Ecuador: from Muerte Lenta to democratic renewal [Ecuador: de muerte lenta a la renovación democrática]. En M. A. Cameron, & G. Jaramillo (Eds.), *Challenges to Democracy in the Andes. Strongmen, Broken Constitutions, and Regimes in Crisis* [pp. 97-120]. Lynne Rienner.
- Karakras, A. (2020). El proyecto político de CONAIE sigue con plena vigencia. En F. Simbaña y A. V. Rodríguez Caguana (Comps.), *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador, una historia permanente* (pp. 47-59). Universidad Andina Simón Bolívar; Kitu-Kara; Abya Yala.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2019). *Democracy and Prosperity, Reinventing Capitalism through a turbulent century* [Democracia y prosperidad: Reinventando el capitalismo en un siglo turbulento]. Princeton University Press.
- Madariaga, A. (2020a). *Neoliberal resilience: lessons in democracy and development from Latin America and Eastern Europe* [Resiliencia neoliberal: lecciones

- sobre democracia y desarrollo desde América Latina y Europa del Este]. Princeton University Press.
- Madariaga, A. (2020b). The three pillars of neoliberalism: Chile's economic policy trajectory in comparative perspective [Los tres pilares del neoliberalismo: La trayectoria de la política económica chilena en perspectiva comparada], *Contemporary Politics*, (26), 308-329. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1735021>
- Meléndez, Á. (2022, 1 de noviembre). *Simón Cueva: la función pública fue su conscripción*. Mundo Diners. <https://revistamundodiners.com/simon-cueva-la-funcion-publica-fue-su-conscripcion/>
- Mideros, A., & Fernández, N. (2021). *El bienestar como tarea pendiente en Ecuador: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social*. Friederich Ebert Stiftung.
- Montufar, C. (2000). *León Febres Cordero y la reconstrucción neoliberal. Los orígenes del auge y fracaso de la derecha contemporánea en el Ecuador 1984-1988*. Universidad Andina Simón Bolívar; Abya-Yala.
- Ospina, P. (2022). El Paro Nacional de junio de 2022, ¡Otra vez la CO-NAIE! *Ecuador Debate*, (116), 11-27. <http://hdl.handle.net/10469/18826>
- Otero-Bahamon, S. (2016). *When the State Minds the Gap, The Politics of Subnational Inequality in Latin America* [Cuando el Estado se preocupa por la brecha: La política de la desigualdad subnacional en América Latina] [Doctoral Dissertation Northwestern University]. Northwestern University.
- Pogrebinschi, T. (2023). *Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America* [¿Innovando la democracia? Medios y fines de la participación ciudadana en América Latina]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108690010>
- Polga-Hecimovich, J. (2020) ¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. En Instituto de la Democracia (Coord.), *Antología de la Democracia Ecuatoriana, 1979-2020* (pp. 279-319). Instituto de la Democracia.
- Prasad, M. (2006). *The Politics of Free Markets, The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States* [La política de los mercados libres: El auge de las políticas económicas neoliberales en

- Reino Unido, Francia, Alemania y Estados Unidos]. The University of Chicago Press.
- Ramírez, F. (Ed.) (2020). *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. CLACSO.
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism*. Cambridge University Press.
- Silva, E. (2013). *Transnational Activism and National Movements in Latin America: Bridging the Divide* [Activismo transnacional y movimientos nacionales en América Latina: Tendiendo puentes sobre la división]. Routledge.
- Silva, E. (2018). Social Movements and the Second Incorporation in Bolivia y Ecuador [Movimientos sociales y la segunda incorporación en Bolivia y Ecuador]. En E. Silva & F. Rossi, *Reshaping the Political Arena in Latin America, From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation* (pp. 30-41). University of Pittsburgh Press.
- Simbaña, F., & Rodríguez A. V. (2020). *¡Así encendimos la mecha! Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador, una historia permanente*. Universidad Andina Simón Bolívar; Kitu-Kara; Abya Yala.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion, An Economic History of Latin America in the 20th Century* [Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX]. Inter-American Development Bank.
- Villavicencio, A. (2024). *Los recursos naturales ¿una maldición de la bendición?* [Manuscrito no publicado].
- Wolff, J. (2016). Business power and the politics of postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador [Poder empresarial y las políticas del posneoliberalismo: Relaciones entre gobiernos y élites económicas en Bolivia y Ecuador]. *Latin American Politics and Society*, 58(2), 124-147. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00313.x>