

ÍCONOS | 81

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero-abril 2025



**Transiciones juveniles al mercado laboral
en América Latina**

Youth transitions to the labor market in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 81, vol. XXIX (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Nro. 81, Vol. XXIX (1er. cuatrimestre)
Quito, Ecuador

ISSN: 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC:
H8.S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para REVISTAS Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 81 (Editors of dossier)

- Ana Miranda. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina
- Rafael Merino. Universidad Autónoma de Barcelona. España

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Transiciones juveniles al mercado laboral en América Latina 7-12

Introduction to dossier

Youth transitions into the labor market in Latin America

Ana Miranda y Rafael Merino

01. Precariedad laboral y juventudes: los mercados de trabajo en
Argentina, Brasil, Colombia y México 13-32

*Labor precarity and youth: Labor markets in Argentina,
Brazil, Colombia, and Mexico*

Nelson Florez-Vaquiroy y Lia Alejandra Hincapié-Aldana

02. Migraciones, género y trabajo juvenil: transiciones superpuestas
en sectores populares de Argentina 33-50

*Migrations, gender and youth work: Overlapping transitions
in popular sectors of Argentina*

Débora Gerbaudo-Suárez

03. Identidad laboral y prácticas profesionales en Chile:
experiencias en la educación técnica secundaria 51-70

*Labor identity and professional internships in Chile:
Experiences in secondary technical education*

Leandro Sepúlveda-Valenzuela y María José Valdebenito-Infante

04. Tecnicatura Universitaria en Agroecología:
una alternativa laboral para jóvenes de familias migrantes en Argentina 71-91

*Technical degree in agroecology: A job alternative for young
people from migrant families in Argentina*

Susana Shoaie-Baker

05. Cambio en la política pública para jóvenes y acceso al empleo en Colombia	93-111
<i>Change in public policy for young people and access to employment in Colombia</i>	
Jorge Enrique Martínez-Carvajal	

Temas/Topics

06. Profesionales de la salud a favor del aborto en Argentina: entre el derecho y la clandestinidad institucional	115-133
<i>Health professionals in favor of abortion in Argentina: Between rights and institutional clandestinity</i>	
Romina Accossatto y Lucas Marucci	

07. Las otras víctimas del feminicidio: reparación integral y violencia institucional en Ecuador	135-155
<i>The other victims of femicide: Comprehensive reparation and institutional violence in Ecuador</i>	
Carla M. Álvarez-Velasco y Alejandro Laufer-Corella	

08. Movimiento antiminerero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador	157-178
<i>Anti-mining movement and political opportunities in the south of Ecuador</i>	
Nelson Cajamarca	

09. Masculinidades en transformación. Significados de los relatos de universitarios del sur de Chile	179-197
<i>Masculinities in transformation: Meanings of the narratives of university students in southern Chile</i>	
Loreto Arias-Lagos y Juan Carlos Peña-Axt	


10. Outsider-insider: una experiencia identitaria de los feminismos latinoamericanos	199-216
<i>Outsider-insider: An identity experience of Latin American feminisms</i>	
Sandra Villanueva-Gallardo	

t
temas

Movimiento antiminero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador

Anti-mining movement and political opportunities in the south of Ecuador



 Mgtr. Nelson Cajamarca. Investigador independiente (Ecuador).
(nelson.cajamarca@uasb.edu.ec) (<https://orcid.org/0009-0009-3852-441X>)

Recibido: 04/05/2024 • Revisado: 08/08/2024
Aceptado: 01/10/2024 • Publicado: 01/01/2025

Resumen

En junio de 2018 y en marzo de 2019 organizaciones ecologistas de la provincia del Azuay alcanzaron dos objetivos en contra de los proyectos mineros Río Blanco y Loma Larga, logrando que se dictara la suspensión de las actividades extractivas por medio de una acción de protección y una consulta popular, respectivamente. ¿Qué factores influyeron en el hecho de que los actores antimineros de la provincia del Azuay alcanzaran los resultados anteriormente descritos, considerando que los mecanismos para efectivizarlos se llevaron a cabo por la vía institucional? Este artículo responde a tal interrogante a partir de una investigación cualitativa; los datos han sido recopilados mediante una revisión documental de medios de comunicación escrita y digital, portales digitales de las organizaciones sociales y entidades gubernamentales. El argumento que se sostiene es que el resultado ha sido producto de una variación en las oportunidades políticas –cambios en las coaliciones de la élite gobernante y presencia de aliados coyunturales– en dos momentos de la historia reciente de Ecuador (2007-2008 y 2017-2018), lo que favoreció a las acciones institucionales de las organizaciones antimineras. Se ha encontrado que las transformaciones en las coaliciones de la élite gobernante, expresadas en los cambios de las autoridades de los entes estatales nacionales, significaron también la presencia de aliados políticos coyunturales para las organizaciones sociales.

Descriptores: acción de protección; consulta popular; Ecuador; élites gobernantes; minería; oportunidades políticas.

Abstract

In June 2018 and March 2019, environmental organizations in the province of Azuay achieved two objectives against the Río Blanco and Loma Larga mining projects, obtaining the suspension of extractive activities by means of a protective action and a popular referendum, respectively. What factors influenced the fact that the anti-mining actors in the province of Azuay achieved the results described above, considering that the mechanisms to make them effective were carried out through institutional channels? This article answers this question based on qualitative research. The data have been collected through the review of written and digital media and of digital portals of social organizations and governmental entities. The argument is that this result has been the product of a variation in political opportunities – changes in the coalitions of the ruling elite and presence of conjunctural allies – in two moments of Ecuador's recent history (2007-2008 and 2017-2018), which favored the institutional actions of anti-mining organizations. It has been found that the transformations in the coalitions of the ruling elite, expressed in changes in the authorities of national state entities, also shaped the presence of conjunctural political allies for social organizations.

Keywords: protective action; popular referendum; Ecuador; elite governors; mining; political opportunities.

1. Introducción y estado de la cuestión

El 1 de junio de 2018, en una sala de lo civil de la Corte de Justicia del Azuay, un juez de primera instancia acogió la acción de protección presentada por la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay (FOA), la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) en contra del Ministerio de Minas y del Ministerio del Ambiente. Se ordenó la suspensión inmediata de las actividades del proyecto minero Río Blanco que venía desarrollando la empresa Ecuagoldmining en las parroquias rurales Molleturo y Chaucha del cantón Cuenca, provincia del Azuay, ubicada en la parte sur del Ecuador, y la desmilitarización progresiva de la zona. El 3 de agosto del mismo año la sentencia fue ratificada en segunda instancia por la Corte Provincial de Justicia, negando la apelación presentada por el Estado ecuatoriano –representado por el Ministerio de Minas– en conjunto con la empresa Ecuagoldmining, solicitando la reactivación de las actividades mineras.

Nueve meses después, el 24 de marzo de 2019, en el cantón Girón de la provincia del Azuay, mediante una consulta popular promovida por la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua del Cantón Girón (UNAGUA), organización filial de la FOA, la ECUARUNARI y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la población de esta localidad decidió rechazar, con una votación del 86,79 %, las actividades mineras del proyecto Loma Larga en el páramo de Quimsacocha,¹ en ese entonces a cargo de la empresa INV Metals.

Estas fueron dos victorias significativas en la provincia contra dos proyectos de minería a mediana y gran escala considerados estratégicos por el Gobierno ecuatoriano. Lo logrado por los actores antimineros se ha constituido en un referente importante para que a futuro nuevas victorias sean alcanzadas en el ámbito de la lucha antiextractivista en el Ecuador. En función de esta relevancia, en el presente artículo se plantea una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que pudieron influir para que las organizaciones antimineras de la provincia del Azuay llegaran a alcanzar los resultados favorables anteriormente descritos, considerando que los mecanismos para efectivizarlos se llevaron a cabo por la vía institucional –consulta popular y sentencia judicial en primera y segunda instancia favorable a una acción de protección–?

El argumento que sostengo es que ha sido una variación en las oportunidades políticas –cambios en las coaliciones de la élite gobernante y presencia de aliados coyunturales dentro de la élite política– en dos momentos de la historia reciente del

1 El proyecto Loma Larga se encuentra ubicado en tres cantones de la provincia del Azuay: Cuenca (parroquia Victoria del Portete), San Fernando (parroquia Chumblin) y Girón (parroquia San Gerardo). La consulta determinó la suspensión de las actividades mineras únicamente en el cantón Girón.

Ecuador, los periodos 2007-2008 y 2017-2018, lo que facilitó la acción colectiva de los actores antiminereros de la provincia del Azuay para alcanzar resultados favorables. La primera variación fue aprovechada por los movimientos sociales para lograr y ratificar un conjunto de mecanismos institucionales –derechos de participación, derechos de los pueblos y nacionalidades y derechos de la naturaleza– que fueron consagrados en la Constitución de 2008 y en ciertos mandatos constituyentes. Algunos de estos mecanismos institucionales –acción de protección y consulta popular– fueron activados, reactivados o continuados durante la segunda variación de las oportunidades políticas para luchar contra los proyectos mineros Loma Larga y Río Blanco. Entre la primera y la segunda apertura de oportunidades políticas transcurrió un periodo de casi nueve años en los cuales las ventanas de oportunidades para los sectores sociales, ecologistas y antiminereros permanecieron cerradas.

La investigación en la que se basa este artículo es de tipo cualitativo y los datos empíricos han sido recopilados de fuentes secundarias. En la segunda sección se presenta el sustento teórico desde el enfoque del proceso político. En la tercera y en la cuarta se expone la trayectoria de la apertura y el cierre de las oportunidades políticas en el periodo 2006-2019, para estas secciones se ha recurrido a la revisión bibliográfica de libros, artículos académicos y reportajes periodísticos. La variable del cambio en las coaliciones de la élite política se sustenta en las variaciones en las preferencias electorales de los votantes para las elecciones del Ejecutivo y el Legislativo y en las modificaciones en las conformaciones partidistas del Legislativo, para ello se recurre a gráficos y tablas.

Para sustentar el argumento de la presencia de aliados políticos coyunturales se ha tenido presente la conformación de los órganos estatales de control: el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Corte Constitucional, el Consejo de la Judicatura (CJ) y su relación con el Ejecutivo. En la quinta sección se establecen, a grandes rasgos, las trayectorias de la movilización en contra de los proyectos Loma Larga y Río Blanco, para lo cual se han revisado tesis, artículos académicos y notas periodísticas de medios de comunicación locales y nacionales, portales digitales, páginas web y redes sociales de las organizaciones sociales, entre ellas la CONAIE, Yasunidos, el Bloque Proletario, el Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama (FMDP) y entidades gubernamentales. La conclusión principal de este artículo es que el cambio de las autoridades de los entes estatales –variación en las coaliciones de la élite gobernante– ocurrida desde mayo de 2017, favoreció a las acciones institucionales –consulta popular y acción de protección– emprendidas por los actores antiminereros. Además, si bien se ha considerado la variable de la presencia de aliados políticos coyunturales, se debe resaltar que algunos de ellos también actuaron en función de intereses electorales particulares.

2. Oportunidades políticas: coaliciones entre la élite gobernante y los aliados políticos

El modelo del proceso político relaciona la acción colectiva de los movimientos sociales con la política institucionalizada (McAdam, McCarthy y Zald 1996, 2), donde los primeros son fenómenos políticos que siguen un proceso continuo de interacción con el Gobierno o con alguno de sus agentes (McAdam 1985). Una premisa de este modelo es que, si bien existe disparidad entre el poder de las élites que dominan la arena política frente a sus retadores, estas no son inmutables ni impermeables, sino cambiantes y flexibles (McAdam 1985). De ahí que ciertos acontecimientos generan cambios en la estructura de poder y posibilitan que grupos externos al sistema político busquen influir en el mismo, haciendo uso de la acción colectiva y entrando en un proceso de contienda política. Por lo tanto, se entiende por oportunidades políticas al conjunto de variaciones o cambios en las relaciones formales e informales de poder que, al ser percibidos por un grupo de retadores, facilitan la acción colectiva, condicionan la trayectoria de un episodio contencioso y pueden determinar el resultado del mismo (McAdam 1996; Tarrow 2012).

Entre las dimensiones que alteran las relaciones de poder se encuentran la relativa apertura o cierre del sistema político institucionalizado, la estabilidad e inestabilidad en las coaliciones de la élite política, la presencia o ausencia de aliados en la élite política y la capacidad o propensión del Estado a la represión. La primera de estas corresponde a la estructura formal, institucional o legal de un Estado, mientras que las otras tres se relacionan con las estructuras o con las relaciones de poder informales (McAdam 1996). En este artículo nos centraremos en las dimensiones correspondientes a los cambios en las coaliciones de la élite gobernante y a la presencia de aliados políticos.

Bull (2014) señala que el concepto de élite gobernante difiere de otros como clase alta, clase capitalista, oligarquía o burguesía. También menciona que no existe un solo tipo de élite sino varios y que los enfoques para su estudio son variados. Desde la concepción marxista la élite es un grupo cuya influencia en la política y la sociedad sería el resultado de su posesión o de su relación con el capital y, este sería su recurso fundamental. Para la “escuela italiana” o enfoque basado en recursos, la élite es un grupo distinto dentro de una sociedad que, en función de los recursos que posee –económicos, naturales, organizacionales, políticos, simbólicos, personales, coercitivos–, disfruta de un estatus privilegiado para influir o para ejercer control de manera formal o informal en organizaciones y en prácticas institucionales de la sociedad. Por lo tanto, existen diferentes tipos de élite dependiendo de los recursos que tenga un grupo social. Finalmente, el enfoque institucional determina que las élites son grupos que pueblan el “esqueleto superior” de importantes instituciones sociales y políticas y cuyas decisiones tienen consecuencias importantes para la sociedad (Bull 2014, 2020).

Las élites políticas son las “personas que pueden, en virtud de sus posiciones estratégicas en organizaciones y movimientos poderosos, afectar los resultados políticos de manera regular y sustancial”² (Higley y Burton 2006). En lo que respecta a las posiciones estratégicas, no necesariamente se hace referencia a que las élites ocupen un lugar visible dentro del Gobierno, desde esta perspectiva el poder de una élite se mide en función de los beneficios que logra por medio de la influencia directa o indirecta en las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el Gobierno. Cabe mencionar que empíricamente es imposible disociar las élites políticas de las económicas. Sin caer en el extremo de manifestar que las élites económicas tienen capturado el Estado (Durand 2019), es posible afirmar que estas ejercen influencia sobre el poder político y sobre las decisiones políticas, ya sea directa o indirectamente.

De manera directa por medio de la circulación de los sujetos que forman parte de las élites económicas y políticas entre las altas esferas de uno a otro campo y viceversa, fenómeno conocido como la “puerta giratoria” (Chardavoine 2023). También a través de la participación en procesos electorales con partidos de derecha y de extrema derecha. Por ejemplo, los CEO de las grandes empresas nacionales y transnacionales, las entidades financieras y los ejecutivos de las cámaras empresariales pasan a formar parte de las carteras del Estado, de los parlamentos y hasta de la presidencia de la República, y viceversa. Indirectamente, debido a que las élites políticas y económicas tejen relaciones formales e informales que tienen entre sus objetivos el intercambio de información, la asesoría, el cabildeo, la presión mediática y la financiación de campañas electorales. Para estos fines las élites económicas cuentan con gremios y con asociaciones de representación e incluso con centros de producción de conocimiento y establecen alianzas con medios de comunicación que utilizan de voceros, de consultores y de diseñadores de políticas públicas (Morales-Martín, Videla-Rocha e Ibacache-Monasterio 2023; Stoessel 2021).

Con estos antecedentes matizamos algunos conceptos iniciales. En lugar de hablar de aliados de la élite política, nos referiremos a aliados políticos coyunturales que son actores que ocupan algún lugar relevante dentro del sistema político nacional o local y que directa o indirectamente apoyan la causa antiminera, ya sea por intereses individuales o corporativos, mediáticos, económicos o políticos y electorales. Por coaliciones de la élite gobernante nos referimos al grupo conformado por el presidente y su círculo cercano –buró político–, a los ministros y a los integrantes de los otros poderes del Estado –legislativo, judicial, control social y electoral– y de otros organismos de control –Defensoría Pública, CJ, Fiscalía, Procuraduría y Contraloría General del Estado–, a los políticos profesionales y a algunos Gobiernos locales que tienen la capacidad de influir en las localidades. A decir de Sánchez (2022), todos ellos pertenecen a grupos con capacidad de influencia sobre las actividades del Estado, participando de

2 Una definición parecida entiende a la élite “por medio de su influencia en la sociedad y el ejercicio del poder sobre los resultados políticos” (Bull 2014, 15).

forma activa o pasiva en la administración del poder político y tomando decisiones que adquieren carácter obligatorio para el conjunto de la sociedad o para gran parte de ella (Sánchez 2022).

Finalmente, es importante resaltar que las élites políticas o gobernantes no son círculos perfectamente delimitados, sino que gran parte de ellas están condicionadas directa o indirectamente y en mayor o menor grado por diferentes facciones de las élites económicas locales y transnacionales y por los ciclos económicos mundiales. Las élites económicas tampoco son homogéneas, sino que compiten entre sí, buscan ocupar espacios en el Estado, alcanzan el poder en determinados Gobiernos y son reemplazadas en otros (Stoessel 2021).

3. Apertura y cierre de las oportunidades políticas durante el gobierno de Rafael Correa

Entre 2006 y 2008 se reconocen las siguientes oportunidades políticas para las organizaciones sociales que luchaban contra los proyectos mineros: inestabilidad en las élites políticas gobernantes y el acelerado ascenso de una nueva élite política que llevaba consigo la presencia temporal de algunos aliados coyunturales favorables a las agendas de organizaciones sociales antineoliberales y ecologistas. La inestabilidad en la élite política gobernante tenía entre sus características la crisis de los partidos tradicionales, que se expresaba en la falta de credibilidad de los ciudadanos y en el cambio de las preferencias electorales de los votantes, quienes desde los últimos cinco años del siglo pasado habían optado por candidatos *outsiders* que presentaban discursos antisistema. Abdalá Bucaram en 1996 y Lucio Gutiérrez en 2002 llegaron al poder en estas condiciones, mientras que Álvaro Noboa alcanzó el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1998 (Basabe, Pachano y Mejía Acosta 2010, 76).

Un cambio importante que se evidenció en la sociedad ecuatoriana tuvo que ver con la conformación partidista del órgano legislativo a partir de la década de los 90 y de la primera década del siglo XXI (tabla 1). En este periodo, aunque fue notoria la persistencia de partidos políticos de larga data, entre ellos la Izquierda Democrática (ID) y el Partido Social Cristiano (PSC), emergieron nuevas organizaciones políticas a nivel nacional que comenzaron a ocupar espacios en el Legislativo: Pachakutik en 1996 y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP) en el año 2002. Lo anterior significó también el fin de partidos políticos que habían sido tradicionales durante las últimas tres décadas del siglo pasado: Concentración de Fuerza Populares (CFP), Frente Radical Alfarista (FRA), Democracia Popular (DP), Movimiento Popular Democrático (MPD).

Otro factor de la inestabilidad de la élite política gobernante fue la intensa lucha de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, cuya evidencia más notoria fue el derrocamiento de tres presidentes del Ecuador entre 1996 y 2005. Abdalá Bucaram inició

Movimiento antiminerero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador

su mandato el 10 de agosto de 1996 y fue destituido por el Congreso Nacional el 7 de febrero de 1997, Jamil Mahuad tomó posesión del cargo el 10 de agosto de 1998 y tuvo que abandonarlo el 21 de enero del 2000, mientras que Lucio Gutiérrez asumió el poder el 15 de enero de 2003 y fue removido de sus funciones el 20 de abril de 2005. Las causas de esta crisis pueden remontarse a las deficiencias institucionales del sistema electoral y de partidos que se había gestado en 1979, la cual se agudizó durante la década de los 80 y tuvo su máxima expresión en los años 90 y en la primera década del siglo XXI (Pachano y Freidenberg 2016).

Tabla 1. Composición partidista del poder Legislativo 1979-2017

Organizaciones políticas	Años de elecciones legislativas													
	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013	2017
CFP	32	7	8	6	3	1	2	1	1					
ID	14	24	17	30	14	7	7	4	17	16	2	3		4
PCE	9	2	1	1	3	5	7	2	3					
PLRE	4	4	3	1	3	2	1							
PSC	2	9	14	8	16	21	26	27	28	24	8	11	7	15
MPD	1	3	4	2	1	3	8	2	2	3	3	5		
FADI	1	2	3	2	2									
FRA		6	3	2	2	1	1	2	2					
DP		4	5	7	7	6	6	12	35	4				
PRE		3	4	8	13	15	11	19	22	15	6	3	1	
PSE		1	6	4	8	3	1		1	3				
ID-RED											9			
MUPP								8	7	10	6	4		4
APRE							2	2						
PRIAN										10	27	7		
PSP										7	15	19	5	2
AP												59	100	74
MMIN												5		
CREO													10	
MUPP-MPD													5	
AVANZA													5	
SUMA													1	
CREO-SUMA														34
Otros/independientes	6	6	2					3	3	8	13	8	3	4
Total de legisladores	69	71	70	71	64	64	72	82	121	100	89	124	137	137
Total de organizaciones políticas	8	12	12	11	10	10	11	11	11	10	9	10	9	7

Fuente: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (2024).

La crisis de los partidos políticos tradicionales fue aprovechada por Alianza País (AP) en 2006 para llegar al poder haciendo uso de una narrativa de campaña antisistema, donde la postura antineoliberal de un líder nuevo y carismático jugó un papel fundamental³ (Sánchez 2022). El primer éxito electoral de AP también ha sido atribuido a la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para redactar una nueva Constitución y a las alianzas momentáneas que había establecido con organizaciones sociales de izquierda y antineoliberales, entre otros factores (De la Torre 2010).

Una vez que el nuevo movimiento llegó al poder empezó a consolidarse el ascenso de una nueva élite política gobernante (Andrade y Hopp 2014; Diamint y Tedesco 2011). Las elecciones ganadas por AP entre 2006 y 2008 constituyen un referente de este hecho. La elección de los representantes a la ANC en septiembre de 2007 favoreció al movimiento oficialista, pues se hizo con 80 de los 130 asambleístas y evidenció el cambio en las coaliciones de la élite política en el órgano legislativo.

En la Asamblea Constituyente de 2007 el 75,5 % de los asambleístas nunca había ejercido un cargo de representación popular, el 79,6 % nunca había tenido un cargo partidario y el 85,7 % nunca había ejercido como diputado. Esos datos demuestran la renovación que existió en la elección para la Constituyente, pero asimismo indican la escasa experiencia política de los elegidos para sancionar una nueva Constitución (Diamint y Tedesco 2011, párr. 8).

Las organizaciones sociales aprovecharon el ascenso del nuevo Gobierno y la convocatoria a la ANC para canalizar sus demandas por medio de una amplia participación en el proceso de creación de la Constitución, al tiempo que fueron respaldadas por constantes movilizaciones en las calles.⁴ Durante una parte del proceso constituyente los actores sociales contaron con una relativa apertura en el sistema político institucionalizado y con aliados coyunturales en la élite política, entre ellos el entonces presidente de la ANC y un grupo de representantes afines a sus intereses (Andrade y Hopp 2014, 95; De la Torre 2010). El resultado de esta participación y de la presión social se vio reflejado en la conquista o ratificación de amplios derechos de participación que se consagraron en la parte dogmática de la nueva Constitución, en la sanción de algunos mandatos constituyentes, entre ellos el minero en abril de 2008,⁵ y en la amnistía para luchadores sociales.

Sin embargo, a mitad del proceso de redacción de la Constitución empezó a limitarse la participación de las organizaciones sociales, pues las directrices empezaron a llegar directamente desde Carondelet. Esta etapa coincide con el cambio del presidente de la Asamblea Nacional y con una mayor presencia de delegados del

3 Rafael Correa alcanzó notoriedad durante su corta etapa al frente del Ministerio de Economía en el mandato de Alfredo Palacios por sus enfrentamientos verbales con los organismos financieros internacionales y por oponerse a las políticas neoliberales. Además, en su discurso de campaña confrontó a los partidos políticos tradicionales a los que calificó de practicar la “partidocracia”.

4 Las diez mesas constituyentes recibieron alrededor de 1500 delegaciones de distintos sectores sociales y 1000 propuestas de partidos, organizaciones de la sociedad civil y de individuos (De la Torre 2010, 160).

5 Otro de los mandatos constituyentes alcanzados fue el Decreto Legislativo 8 (2008) en el que se eliminaba y prohibía la tercerización, la intermediación laboral y la contratación laboral por horas.

Ejecutivo en las mesas constituyentes⁶ (Andrade 2012; De la Torre 2010). La parte orgánica de la Constitución, que refleja la nueva estructura estatal y los procesos de conformación de los entes estatales, es un indicador de la influencia del Ejecutivo sobre el proceso constituyente. Una vez aprobada la Constitución en septiembre de 2008, la época primaveral para las organizaciones sociales fue sucedida por un periodo de autoaislamiento del partido gobernante donde las ventanas de oportunidades para las organizaciones sociales fueron cerrándose de forma acelerada.

La temprana ruptura entre las organizaciones sociales, indígenas y campesinas con el Gobierno marcaron el rumbo de la contienda social y política futura. De la Torre (2010) y Lalander y Ospina (2012) mencionan algunas razones para este distanciamiento. Una de ellas es la mirada anticorporativista y de dessectorización del Estado patrocinada por AP, que implicó abolir las diferencias sociales relacionadas con lo étnico, lo religioso, lo gremial y con el género para valorarlos a todos como ciudadanos. También señalan la visión que el Gobierno tenía sobre el desarrollo, que difería de la propuesta de las organizaciones sociales, indígenas y ecologistas, estas diferencias se manifestaban sobre todo en los sectores agrario, petrolero y minero. Otro motivo lo encontramos en la estrategia populista del Gobierno de movilización desde el poder, quien acaparaba organizaciones sociales pequeñas o creaba nuevas con el fin de dividir a los movimientos sociales. Finalmente, se encuentran las discrepancias en torno a la concepción de la movilización social entre el Gobierno y las organizaciones sociales, ya que el primero apostaba por una democracia plebiscitaria, mientras que las organizaciones sociales buscaban mayor apertura a la participación en la toma de decisiones para el diseño y la ejecución de las políticas públicas y los cambios institucionales.

Tabla 2. Elecciones ganadas por Alianza País entre 2006 y 2017

Elección	Fecha	Resultado (%)
Presidencial (segunda vuelta)	26/11/06	56,67 % a favor de Rafael Correa. No presenta candidatos a diputados
Consulta popular sobre convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente	15/4/07	81,72 % a favor de la convocatoria
Asamblea Nacional Constituyente	30/9/07	61,53 % de los escaños para Alianza País
Plebiscito constituyente	28/9/08	63,93 % a favor de la nueva Constitución.
Presidencial y parlamentaria	26/4/09	52 % por Rafael Correa, electo en primera vuelta y 47,58 % de los escaños en la Asamblea Nacional para Alianza País
Referéndum Constitucional y Consulta Popular	7/5/11	53,1% de apoyo a la consulta popular y al referéndum. En todas las preguntas ganó el Sí
Presidencial y parlamentaria	17/2/13	57,2 % por Rafael Correa, electo en primera vuelta y 72,99% de los escaños en la Asamblea Nacional para Alianza País
Presidencial y parlamentaria	2/4/17	51,2 % por Lenín Moreno, electo en segunda vuelta

Fuente: CNE (2017).

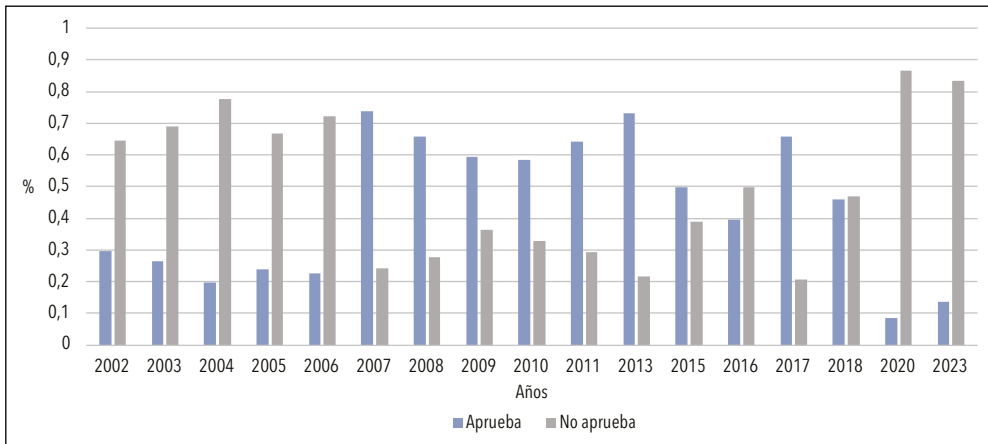
⁶ La Asamblea Nacional inició sus funciones el 29 de noviembre de 2007 y terminó el 25 de octubre de 2008. Alberto Acosta fue reemplazado por Fernando Cordero el 27 de junio de 2008.

A pesar de este fraccionamiento, AP no dejó de consolidar su poder a lo largo del tiempo, ganando las elecciones y manteniendo elevados índices de aprobación en la gestión del gobierno (ver tabla 2 y figura 1). Estos datos favorables al régimen dieron soporte al posicionamiento de un discurso y de una concepción plebiscitaria de la democracia, que significa que las decisiones adoptadas tenían el respaldo de la población porque las elecciones ganadas así lo demostraron (De la Torre 2010). Desde la concepción del gobernante, la participación ciudadana y la democracia se reducían a la asistencia a las urnas. Esto facilitó el control de las instituciones del Estado y la canalización de una agenda favorable al Gobierno, al tiempo que el margen de representación y de acción de los partidos políticos tradicionales en los entes estatales con capacidad para tomar decisiones se reducía constantemente.

La mayoría legislativa del partido oficialista facilitó la canalización de una agenda en la cual los derechos de participación y de las comunidades, pueblos y nacionalidades fueron regulados y limitados en instrumentos legales entre los que destacan la Ley de Minería (2009), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico del Ambiente (2017) (Poveda 2021, 36). En el caso de la consulta prelegislativa, su reglamento fue emitido por la Asamblea Nacional en el año 2012.

En cuanto a la consulta popular, esta fue modificada en el año 2015 como parte de las enmiendas constitucionales propuestas por el Ejecutivo, contó con la venia de la Corte Constitucional y con el apoyo de la mayoría legislativa. En el artículo 104 de la Constitución se limitó la facultad de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y de la ciudadanía para convocar a consultas populares. “Solo para temas de interés para su jurisdicción que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno” en el caso de los GAD y al suprimir la frase “sobre cualquier asunto” para los ciudadanos (Acosta et al. 2020, 100).

Figura 1. Aprobación de la gestión del Gobierno entre 2002 y 2023

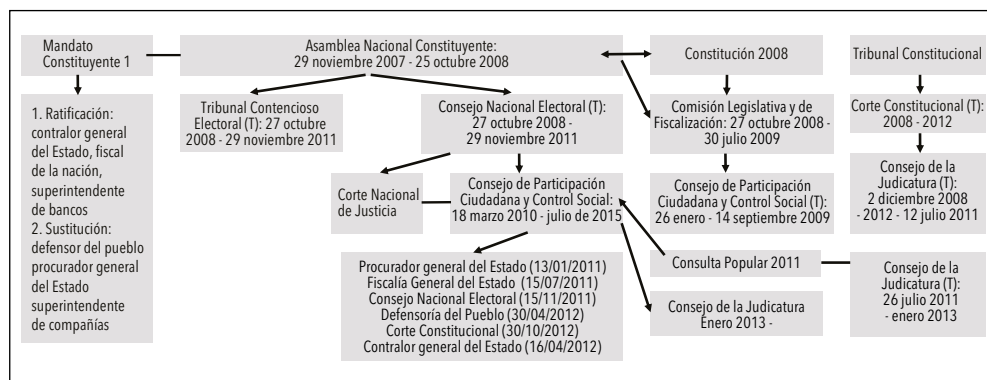


Fuente: Latinobarómetro (2023).

Sin embargo, la propia Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de este dictamen el 1 de agosto de 2018 mientras se encontraba en proceso de evaluación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) transitorio, retornando el artículo 104 de la Constitución a su texto original (Acosta et al. 2020, 100).

Por otro lado, la nueva coalición gobernante extendió su influencia sobre la mayoría de las instituciones estratégicas: el CNE, el CPCCS, la Corte Constitucional, el CJ, la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado. El régimen de transición de la Constitución de 2008 establecía los procesos para la designación de las autoridades que conformarían estos y otros organismos. De ahí que la mayoría oficialista de la ANC designó a los integrantes que conformaron el CNE transitorio (Montúfar Mancheno 2010, 23). Este organismo estuvo a cargo de llevar a cabo el concurso para la designación del CPCCS, órgano que a su vez tenía entre su mandato constitucional designar a las autoridades de control.⁷ La influencia del partido oficialista en la ANC hizo posible el control paulatino de varias instituciones que forman parte de la estructura estatal (figura 2).

Figura 2. Proceso de designación de las autoridades del Estado entre 2007 y 2012



Fuente: Montúfar Mancheno (2010).

El control del CNE, por ejemplo, puede evidenciarse en las trayectorias y en las decisiones de algunos de sus representantes más notorios. El presidente del CNE entre 2008 y 2011, Omar Simon, estuvo a cargo de la consulta popular de 2011, posteriormente, en 2014, una vez concluida sus funciones en este organismo pasó a ser secretario jurídico de la Presidencia. En la presidencia de Domingo Paredes (2011-2015) se negó la consulta popular propuesta por el colectivo Yasunidos y en 2016 Paredes

7 Según la Constitución, el CPCCS tiene la facultad de designar, entre otras, a las siguientes autoridades: el procurador, el contralor y el fiscal general del Estado. Además, puede nombrar a superintendentes, a consejeros del CNE, del Tribunal Contencioso Electoral y a miembros del CJ.

se afilió a AP. Finalmente, Juan Pablo Pozo, presidente del CNE entre 2015 y 2017, fue condecorado por el presidente de la República en 2017.

En el caso del sistema de justicia, lo recopilado por Human Rights Watch (2018) brinda indicios de una injerencia del Ejecutivo sobre el poder judicial. Luego de que en 2011 el oficialismo ganó un referéndum constitucional que introducía cambios significativos en la estructura judicial, 145 jueces fueron sancionados por el CJ y separados de sus funciones entre 2013 y 2017 acusados de cometer “errores inexcusables”, mientras que otros jueces manifestaron haber recibido amenazas de funcionarios del CJ y del Gobierno (Human Rights Watch 2018). El denominador común en estos jueces es que habían fallado en contra de los intereses del Gobierno. Por su parte, el estudio de Chávez (2021) sugiere una relación entre las declaraciones públicas del presidente de la República o de sus funcionarios de alto nivel y las sentencias judiciales en diez casos de relevancia mediática y nacional, concluyendo que existen claros indicios de violación a la independencia judicial por parte del Ejecutivo.

La Corte Constitucional también había presentado indicios de una subordinación con respecto al Ejecutivo. En los casos más polémicos que involucraban al Gobierno, o fallaba a favor de sus intereses o no se pronunciaban. La Corte Constitucional transitoria resolvió en 2010 el carácter no vinculante de las consultas prelegislativas entorno a la aprobación de la Ley de Minería y de Recursos Hídricos y en 2011 dio paso a la consulta popular que reformó la estructura del sistema judicial. La Corte que inició sus funciones en noviembre de 2012 dio paso a 16 de 17 de las enmiendas constitucionales presentadas por el Ejecutivo en marzo de 2014 para que fueran tratadas en la Asamblea Nacional y no por medio de una consulta popular.

Aunque estos datos presentan la imagen de una élite gobernante cohesionada, fortalecida por la presencia del líder único, vale resaltar también que AP era una amalgama de actores dispares y que no estaba exenta de conflictos internos. Ospina (2018) hace hincapié en algunas etapas de disputas al interior del movimiento gobernante. Entre su llegada a Carondelet y la aprobación de la Constitución se vislumbra una presencia mayoritaria de los sectores de izquierda y de tecnócratas estatistas. Sin embargo, desde esta fecha hasta la rebelión policial de septiembre de 2010 se presume de una disputa interna en la que adquirieron protagonismo los sectores empresariales y los grupos favorables al acaparamiento del poder y a la autoridad del líder. Finalmente, no fue hasta la consulta popular de mayo de 2011 que se asumió que la derecha derrotó a la izquierda dentro de AP (Ospina 2018).

En el ámbito extractivo minero existió una alianza explícita entre la élite del Gobierno y las empresas mineras transnacionales. Esta relación debe entenderse en un contexto histórico y global de larga duración en la cual Ecuador, al igual que otros países con economías extractivistas, cumplen el rol de proveedores de materias primas (Svampa 2011; Harvey 2004), de ahí que la economía nacional permaneciera condicionada por los ciclos económicos mundiales de alzas y declives de los precios de las

materias primas (Acosta et al. 2020; Iturralde Ruiz y Jarrín Hidalgo 2015). Por ende, resultaba bastante normal que las élites políticas nacionales y las élites económicas nacionales y transnacionales relacionadas con las actividades mineras establecieran relaciones de cooperación.

Lo anterior no impedía la existencia de disputas, por ejemplo, por las rentas mineras. Las reformas institucionales emprendidas por el Gobierno entre 2013 y 2017 a favor de las empresas mineras dan cuenta de esta hipótesis. Sacher (2017) sugiere que estas reformas podían deberse al cambio de propietarios de los proyectos mineros a mediana y gran escala durante el periodo 2010-2013 (tabla 3), ya que algunas empresas que abandonaron los proyectos argumentaron la falta de claridad en la legislación ecuatoriana, la excesiva carga tributaria –impuesto del 70 % a las ganancias extraordinarias–, la fuerte conflictividad social y los riesgos políticos y económicos (Sacher 2017, 186-193). Muy a pesar de lo mencionado, no puede aseverarse que esta variable haya tenido relevancia en cuanto a considerarse una oportunidad política para el movimiento antiminero.

Tabla 3. Cambios de propietarios de proyectos mineros en 2012 y 2013

Proyecto minero	Vende	Compra	Fecha
Mirador-Mirador del Norte Panantza-San Carlos	Corriente Resources vende sus acciones	Tongling y CRCC	Mediados de 2010
Quimsacochoa (Loma Larga)	Iamgold	INV Metals	Finales de 2012
Río Blanco	International Minerals Corporation (IMC) (subsidiaria ecuatoriana: San Luis Minerales S.A)	Junefield Resources Ecuador (subsidiaria nacional: Ecuagoldmining South América S.A)	Finales de 2012 y principios de 2013
Fruta del Norte	Kinros Gold	Lundin Gold	Junio 2013

Fuente: Sacher (2017).

4. Apertura de las oportunidades políticas en el gobierno de Lenín Moreno

Entre mediados de 2017 y finales de 2018 se puso de manifiesto una nueva división en la élite gobernante, cambios en las coaliciones en el poder y la presencia de aliados coyunturales en la nueva élite política. Es decir, nuevas oportunidades políticas no solo para el movimiento antiminero o ambientalista, sino para todos los actores políticos y sociales que se opusieron al gobierno de Rafael Correa.

El 2 de abril de 2017 Lenín Moreno ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con un apretado margen de votación. Sin embargo, el nuevo mandatario no contaba con mucha popularidad. La evidencia de ello lo encontramos en que el país se encontraba dividido, AP había descendido entre las preferencias

del electorado, no existían elementos cohesionadores dentro del del movimiento político, los índices económicos tampoco estaban en su mejor momento –los precios del petróleo no superaron la época de bonanza que se experimentó hasta el 2013– y no poseía el liderazgo de Rafael Correa (Hogenboom 2014; Burbano de Lara 2016). El camino que se vaticinaba era la apertura a la conciliación con los diversos sectores políticos para legitimar el Gobierno y así alcanzar la gobernabilidad (Basabe 2017). Debido a ello, se apeló a un discurso pacificador y se puso en práctica una nueva “gestión de la conflictividad social” que incluía un diálogo entre el Gobierno y la mayoría de los sectores políticos y sociales.

Si bien durante la época anterior al gobierno de Moreno AP había sufrido cierto número de cismas internos y la expulsión o autoexilio de algunos de sus altos mandos, no fue sino hasta el periodo comprendido entre mayo de 2017 y febrero de 2018 que se dio la gran división de la élite política gobernante. Los hechos que la corroboran se resumen en la ruptura de las relaciones entre Rafael Correa y Lenín Moreno y en la fragmentación del bloque legislativo de AP, inicialmente conformado por 74 asambleístas. Luego de la división, 27 asambleístas se separaron del oficialismo y conformaron un bloque afín al correísmo. Esta división se debió, entre otros factores, al rumbo que tomó la agenda política del nuevo Gobierno, quien convocó a una consulta popular con la finalidad de cambiar a las autoridades de control –que se suponía eran afines a su predecesor– además de que, ante la complicada situación judicial del entonces vicepresidente Jorge Glas, tomó la decisión de cesarlo de sus funciones.

La división de la élite política estuvo acompañada de cambios en las coaliciones de la élite. Con la escisión de AP retornó la fragmentación partidista a la AN y el oficialismo se quedó sin una mayoría parlamentaria, lo que obligó al Gobierno a usar viejas prácticas clientelares para conformar mayorías móviles que le permitieran alcanzar sus objetivos políticos. El apartarse del proyecto político que le llevó al poder y de Rafael Correa, le significó sacrificar el apoyo de la base correísta para ganarse el de una dubitativa derecha. Lo que para el proyecto de la entonces Revolución Ciudadana constituyó la traición al proyecto político, a su líder histórico y una amenaza para los intereses de sus integrantes, para los sectores excluidos durante gran parte del Gobierno neoextractivista significó una oportunidad para acceder a la toma de decisiones y para participar dentro del sistema político, lo cual no necesariamente significaba una consecuencia positiva en el manejo del Estado.

Los cambios en la coalición gobernante se notaron en las posturas que tomaron los actores políticos ante la convocatoria a la consulta popular y que fueron ratificados con la victoria de la misma el 4 de mayo de 2018. Hecho que también abrió paso a una nueva oportunidad: la presencia de aliados coyunturales en la élite política.

El cambio constitucional que más impactó en la institucionalidad del Estado devino de la victoria de la pregunta 3 del referéndum⁸ sobre la reestructuración del CPCCS, sus facultades evaluadoras y la posibilidad de cesar en funciones a las autoridades de control. De allí que se procediera con la destitución del CPCCS vigente, sustituyéndose por uno transitorio que entró en funciones el 28 de febrero de 2018. Luego de una evaluación que el CPCCS transitorio hiciera de los diferentes organismos de control, destituyó o reemplazó a la mayoría de sus autoridades. Estos entes estatales pasaron a estar conformados por integrantes provenientes de diferentes sectores sociales y políticos en su época transitoria y también en la definitiva (tabla 4). El cambio de autoridades llevó implícita una menor dependencia o subordinación del poder judicial y electoral en relación con el Ejecutivo.

Tabla 4. Transición de autoridades de control 2018–2019

Organismo	Cesación de funciones	Periodo transitorio	Autoridades definitivas
Consejo Nacional Electoral	17/6/2018 Presidenta: Nubia Villacís Carreño	02/08/2018 - 16/11/2018 Presidente: Gustavo Vega Delgado	16/11/2018 - Presente Presidenta: Diana Atamaint
Corte Constitucional	23/8/2018 Presidente: Alfredo Ruiz Guzmán	Vacancia	28/01/2019 – 10/02/2022 Presidente: Hernán Salgado
Consejo de la Judicatura	14/6/2018 Presidente: Gustavo Jalkh Röben	19/06/2018 - 28/01/ 2019 Presidente: Marcelo Merlo Jaramillo	29/1/2019 Presidenta: María del Carmen Maldonado Sánchez
Fiscalía General del Estado	Carlos Baca Mancheno 26/04/2018 (destituido mediante juicio político por la Asamblea Nacional)	Paúl Pérez: 02/05/2018 - 16/11/2018 Ruth Palacios Brito: 20/11/2018 – 08/04/2019	Diana Salazar: 08/04/2019 – Presente

Fuente: CPCCS (2023).

5. Impacto de las oportunidades políticas

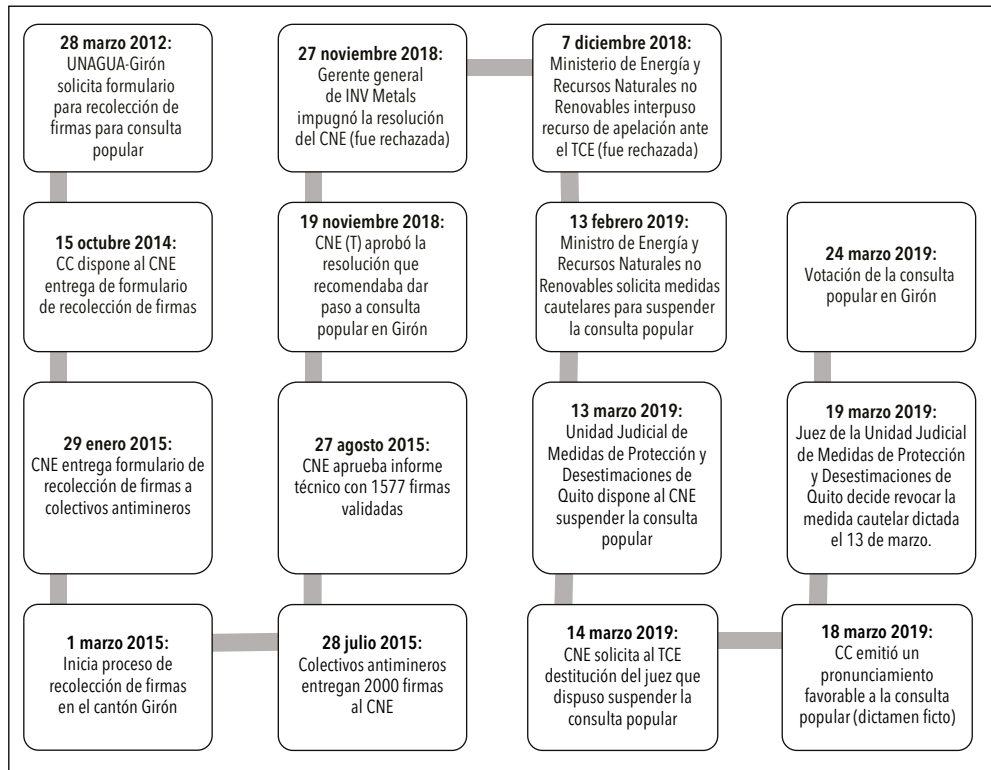
Las oportunidades políticas no se activan independientemente de la acción colectiva de los retadores. En esta sección se relacionan las oportunidades políticas con la movilización social emprendida por actores antimineros de la provincia del Azuay.

⁸ “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al CPCCS, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo con el Anexo 3?”.

Los vaivenes de la consulta popular de Quimsacocha

El proceso de la consulta popular en Girón inició en marzo de 2012 y logró efectivizarse en marzo de 2019. Avanzó lentamente entre 2012 y 2015, trayecto en el cual tuvo que enfrentar un proceso paralelo de consulta popular a favor de las actividades mineras en Quimsacocha, un órgano electoral no independiente,⁹ la ausencia de aliados políticos en casi todos los sectores estatales, la arremetida mediática de un Gobierno neoextractivista, entre otras situaciones adversas. Mientras que, entre mediados de 2018 y marzo de 2019 el proceso de consulta avanzó rápidamente, a pesar de que también tuvo que sortear ciertas trabas legales interpuestas por agentes estatales –Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables– y por la empresa INV Metals (ver figura 3).

Figura 3. Proceso de consulta popular en el cantón Girón



Fuente: Cajamarca (2024).

9 La subordinación del CNE a la postura prominera del Ejecutivo puede verse en el proceso de consulta popular presentado por el colectivo Unidos por el Desarrollo el 3 de marzo de 2015 con la siguiente pregunta planteada a los habitantes de los cantones Girón y San Fernando: “¿Está usted de acuerdo que la zona de influencia del proyecto minero Loma Larga (Kimsakocha) se beneficie del 60 % de las regalías que genere la explotación minera responsable?”. Esta consulta recibió la aprobación para la entrega de formularios de recolección de firmas por parte de CNE seis días después de haberse iniciado el trámite, a diferencia de la consulta presentada por UNAGUA donde tardaron más de dos años para la entrega de los formularios de recolección de firmas.

Gran parte del último tramo del conflicto se dio con entidades transitorias en el CNE, el CC y el CPCCS. El CNE tuvo un rol fundamental en el avance de la consulta popular. En este caso, una de las oportunidades políticas fue contar con aliados coyunturales en la élite política. Fue de considerable relevancia la trayectoria política de la presidenta del CNE, Diana Atamaint, quien también fue vicepresidenta del CNE transitorio. En su trayectoria política ha sido electa en dos ocasiones como legisladora por el movimiento Pachakutik, que es una organización que expresó su rechazo a las intenciones extractivas del entonces presidente Rafael Correa.

Por otro lado, también es de notar una menor presión ejercida por parte del Ejecutivo sobre el sistema de justicia, la Defensoría del Pueblo y la CC. Por ejemplo, la nueva CC aprobó en junio de 2019 el matrimonio igualitario y en abril de 2021 la despenalización del aborto en casos de violación. En el ámbito ambiental dictó la Sentencia 273/2022 en el caso referente a la consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe en contra de las actividades mineras. A diferencia de las cortes anteriores, que por lo general emitían fallos y resoluciones a favor del Ejecutivo, con el cambio de Gobierno y de las autoridades de control, se puede evidenciar que estos organismos se habían vuelto menos dependientes del poder Ejecutivo.

Una acción de protección logra detener las actividades mineras del proyecto Río Blanco

173

El 17 de mayo de 2018 la FOA, ECUARUNARI y la CAOI solicitaron medidas cautelares contra los ministerios de Minería y Ambiente, demandando la suspensión de las actividades del proyecto minero Río Blanco debido a que no se había aplicado una consulta previa, libre e informada a las comunidades de la parroquia Molleturo. El 5 de junio la Unidad Judicial de lo Civil y Mercantil de Cuenca aceptó la acción de protección, declarando la vulneración de derechos fundamentales y ordenó la suspensión inmediata del proyecto hasta que se realizara la consulta previa. Finalmente, dictaminó la desmilitarización gradual de la zona. Más adelante, la Procuraduría General de Estado y el Ministerio de Minería interpusieron un recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia del Azuay el cual fue denegado, confirmando la sentencia de primera instancia a excepción del punto referente a la consulta previa, argumentando que las comunidades tuvieron la opción de decidir al respecto con la pregunta 5 de la consulta popular y del referéndum del 4 de febrero de 2018.¹⁰ Para el 14 de septiembre de 2018, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables y la Procuraduría General del Estado presentaron ante la CC una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia. Hasta la publicación de este artículo no ha existido respuesta.

10 La pregunta de la consulta decía lo siguiente: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5?”.

Es importante notar que el proceso judicial seguido en este caso fue relativamente rápido, a diferencia del progreso de la consulta popular realizada en Girón. En el caso de Río Blanco trascurrieron cuatro meses entre la solicitud de medidas cautelares, el fallo en primera instancia y el dictamen de la Corte Provincial de Justicia que ratificaba la sentencia a favor de los actores antimineros. Sin embargo, los argumentos utilizados en el tribunal para conseguir la victoria fueron obtenidos de procesos judiciales anteriores: entre 2011 y 2012 el FMDP interpuso demandas contra el proyecto Río Blanco argumentando que no se había cumplido con la consulta previa, libre e informada. A pesar de que los pedidos fueron rechazados en ese entonces, estos sirvieron de evidencia para alcanzar la victoria en 2018.

En cuanto a las oportunidades políticas que favorecieron al movimiento antiminerero en este caso, se puede mencionar que con el cambio de Gobierno y con la reestructuración de los órganos del Estado, entre ellos el Consejo de la Judicatura, se vaticinaba un sistema de justicia menos dependiente del Ejecutivo. De ahí que la oportunidad que se identifica es la presencia de algunos aliados políticos coyunturales que apoyaron los casos Loma Larga y Río Blanco debido a la división de la élite gobernante ocurrida entre mediados de 2017 y 2018, que llevó a un cambio de las autoridades de control del aparato estatal. Otra oportunidad política no mencionada hasta ahora es la presencia de aliados políticos locales: los alcaldes del cantón Cuenca, los prefectos de la provincia del Azuay y algunos actores políticos de la región sur del país. Sin embargo, estos han sido aliados con intereses político-electorales.

6. Conclusiones y recomendaciones

En el presente artículo se ha mostrado la existencia de oportunidades políticas en dos momentos de la historia reciente de Ecuador, las cuales se consideran factores que han contribuido para que los actores sociales que se han opuesto a los proyectos mineros Río Blanco y Loma Larga alcancen ciertos objetivos. Sin embargo, con ello no se pretende restar importancia al largo proceso de resistencia que las organizaciones sociales y comunitarias han desarrollado en contra de los proyectos mineros. Vale resaltar que estas oportunidades difícilmente se hubiesen podido aprovechar sin la existencia de un conjunto de actores sociales y ambientalistas que sostuvieron la movilización durante un largo periodo: la resistencia contra el proyecto Río Blanco inició a mediados de la década de los 90 y la del proyecto Loma Larga entre 2003 y 2005. Los trabajos de Latorre (2012), Pérez Guartambel (2012), Bonilla (2013), Solano (2013), Quizhpe (2020) y Velasco (2021) evidencian una constante movilización desde las épocas señaladas, con varios periodos de mayor y menor intensidad.

Han sido estos actores sociales los que han puesto en marcha los mecanismos institucionales que permitieron alcanzar los resultados descritos anteriormente. Estos mismos actores han operado en un constante cambio de escala entre lo local-regional

y nacional y sus estrategias de lucha han variado entre lo transgresivo e institucional. Sin embargo, hay que mencionar un punto negativo, puesto que los objetivos alcanzados por los actores antiminereros no son ni definitivos ni inmutables. En un país con una débil estabilidad institucional se corre el riesgo de que con el cambio en las élites políticas o con las variaciones de los ciclos económicos globales, las medidas tomadas para frenar las actividades extractivas puedan ser revertidas y anuladas.

Por otro lado, si bien en ambas épocas de la historia expuestas en este artículo se presentan cambios en las coaliciones de élite, estas responden a factores ambivalentes. En ambos casos los cambios son precedidos por un desgaste de los partidos políticos que ocupaban el poder. Mientras que en el primer cambio (2007-2008) el poder fue ocupado por un nuevo movimiento que reemplazó a los partidos políticos tradicionales, en el periodo 2017-2018 fue el movimiento oficialista el que se fraccionó desde el interior.

En cuanto a los aliados políticos, se debe mencionar que su influencia ha sido de relevancia para los actores. Por ejemplo, el político Yaku Pérez estuvo al frente del proceso judicial del caso Río Blanco y también fue uno de los rostros visibles que patrocinó la consulta popular de Girón. De igual forma, los alcaldes de Cuenca y algunos concejales del cantón expresaron su apoyo mediático a los procesos antiminereros. Sin embargo, estos actores operaban como “tribunos del pueblo” (Tarrow 2012), ya que claramente tenían intereses electorales (Cajamarca 2024).

En este texto se ha presentado una óptica muy particular de un conflicto complejo e inconcluso; un análisis que se suma a los aportes hechos por investigadoras e investigadores locales, cuya lectura y estudio aportará a una comprensión global de esta problemática. Se espera que los resultados aquí expuestos allanen el camino para futuros trabajos, pues el movimiento antiminerero continúa su senda y demanda una actualización constante por parte de la academia.

Referencias

- Acosta, Alberto, John Cajas Guijarro, Francisco Hurtado y William Sacher. 2020. *El festín minero del siglo XXI: ¿del ocaso petrolero a una pandemia megaminera?* Quito: Abya-Yala.
- Andrade, Pablo. 2012. “El reino (de lo) imaginario: los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”. *Ecuador Debate* 85: 35-47.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3993>
- Andrade, Pablo, y Joaquín Zenteno Hopp. 2014. “Ecuador: Changing biosafety frames and new political forces in Correa’s government”. En *Environmental Politics in Latin America. Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, editado por Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Stoen, 92-110. Londres: Routledge.
- Basabe, Santiago. 2017. “El fin de la hegemonía de Rafael Correa y el giro a la izquierda en Ecuador: un análisis desde la perspectiva del electorado”. En *Chile y América Latina. Crisis de las izquierdas del siglo XXI*, editado por Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte, 313-334. Santiago de Chile: Instituto Res Publica / Universidad del Desarrollo.

- Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. 2010. “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”. *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65-85.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100005>
- Bonilla, Omar. 2013. “Agua y minería en el Quimsacocha”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5853/2/TFLACSO-2013OABM.pdf>
- Bull, Benedicte. 2020. “Élites y capacidad estatal en América Latina: una perspectiva basada en recursos sobre los cambios recientes en El Salvador”. En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, editado por Pablo Andrade, 139-169. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bull, Benedicte. 2014. “Elites, classes and environmental governance: conceptual and theoretical challenges”. En *Environmental Politics in Latin America. Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, editado por Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Stoen, 15-30. Londres: Routledge.
- Burbano de Lara, Felipe. 2016. “En medio de la tormenta perfecta: agonía de la Revolución Ciudadana y retiro del caudillo”. *Ecuador Debate* 97: 7-23.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12119>
- Cajamarca, Nelson. 2024. “Movimiento antiminerero en la provincia del Azuay. Los casos Loma Larga y Río Blanco, período 2008-2019”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9889>
- Chardavoine, Julia. 2023. “‘Puerta giratoria’ o circulación de altos cargos entre campos de poder económico y político en México”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 77: 13-28.
<https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5876>
- Chávez, Estefanía. 2021. *Discurso público y justicia: la injerencia de Rafael Correa en las decisiones de la función judicial*. Quito: Observatorio de Derechos y Justicia.
- CC (Corte Constitucional del Ecuador). 2022. Sentencia 273-19-JP/22. Quito, 27 de enero.
<https://lc.cx/yG-Mxj>
- CNE (Consejo Nacional Electoral). 2017. *Elecciones presidenciales Ecuador: 1948-2017*. Quito: Instituto de la Democracia.
- CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.) 2023. “Designación de autoridades”. Acceso el 3 de mayo de 2024. <https://lc.cx/eV-k6f>
- Decreto Legislativo 8. 2008. Eliminación y Prohibición de la Tercerización, Intermediación Laboral y Contratación Laboral por Horas. Registro Oficial Suplemento 330, 6 de mayo.
<https://lc.cx/QjvvgY>
- Diamint, Rut, y Laura Tedesco. 2011. “Quién educa a los políticos? Cambios y continuidades en Argentina y Ecuador tras el grito ‘que se vayan todos’”. *Real Instituto Elcano*, 6 de mayo.
<https://lc.cx/3lbvb2>
- Durand, Francisco. 2019. *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Harvey, David. 2004. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Higley, John, y Michael Burton. 2006. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hogenboom, Barbara. 2014. “New elites around South America’s strategic resources”. En *Environmental Politics in Latin America. Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, editado por Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Stoen, 113-130. Londres: Routledge.

- Human Rights Watch. 2018. “Ecuador: injerencia política en el poder judicial”, 20 de abril. <https://lc.cx/nLXXeF>
- Iturralde Ruiz, Pablo José, y Sofía Jarrín Hidalgo. 2015. “Renta extractiva y territorialización de la política pública”. En *Extractivismo al debate. Aportes para los gobiernos autónomos descentralizados*, coordinado por Sara Latorre Tomás, 121-143. Quito: Abya-Yala.
- Lalander, Rickard, y Pablo Ospina. 2012. “Razones de un distanciamiento político: el movimiento indígena ecuatoriano y la Revolución Ciudadana”. *OSAL* 32: 117-134. <https://lc.cx/C27U9s>
- Latinobarómetro. 2023. “Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el presidente”. Acceso el 3 de mayo de 2024. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latorre, Sara. 2012. “El movimiento ecologista popular antiminerero en el Ecuador”. *Ecuador Debate* 87: 123-145. <http://hdl.handle.net/10469/5122>
- Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. 2024. “Ecuador”. Acceso el 2 de mayo de 2024. <http://americo.usal.es/oir/legislatina/ecuador.htm>
- McAdam, Doug. 1996. “Conceptual origins, current problems, future direction”. En *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, editado por Doug McAdam, John David McCarthy y Mayer Zald, 23-40. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987.003>
- McAdam, Doug. 1985. *Political process and the development of Black insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, Doug, John David McCarthy, y Mayer Nathan Zald. 1996. “Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes - toward a synthetic, comparative perspective on social movements”. En *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, editado por Doug McAdam, John David McCarthy, y Mayer Nathan Zald, 1-20. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987.002>
- Montúfar Mancheno, César. 2010. *Régimen de transición y excepcionalidad política: aproximación al tránsito político constitucional post 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Morales-Martín, Juan Jesús, Martín Alfonso Videla-Rocha y Roberto Ibacache-Monasterio. 2023. “Grupos económicos, redes corporativas y *think tanks*. El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 77: 29-53. <https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5861>
- Ospina, Pablo. 2018. “¿Cuál es el traje del emperador? Bases y significados sociales de la revolución ciudadana. Ecuador, 2007-2017”. En *El gran fraude*, editado por Juan Cuvi, 170-184. Quito: Arcoiris.
- Pachano, Simón, y Flavia Freidenberg. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pérez Guartambel, Carlos. 2012. *Agua u oro. Kimsakocha, la resistencia por el agua*. Cuenca: Universidad de Cuenca / Grafisun.
- Poveda, Rafael. 2021. *Estudio comparativo de la gobernanza de los conflictos asociados a la minería del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quizhpe, Carlos. 2020. “La commoditización de las subjetividades: la minería en la provincia del Azuay, Ecuador y los casos de los proyectos Río Blanco y Loma Larga”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16552>

- Sacher, William. 2017. *Ofensiva megaminera china en los Andes. Acumulación por desposesión en el Ecuador de la "Revolución Ciudadana"*. Quito: Abya-Yala.
- Sánchez, Francisco. 2022. "La patria ya es de él: presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador". *Perfiles Latinoamericanos* 30 (60): 1-31. <https://doi.org/10.18504/pl3060-010-2022>
- Solano, Lina. 2013. "Impactos sociales de la minería a gran escala en la fase de exploración y el rol de las defensoras de la pachamama en la resistencia a los proyectos río Blanco y Quimsacocha". Tesis de maestría, Universidad de Cuenca. <https://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/4701>
- Stoessel, Soledad. 2021. "Los sectores dominantes en el Ecuador posneoliberal". *Perfiles Latinoamericanos* 29 (57): 29-53. <https://doi.org/10.18504/pl2957-002-2021>
- Svampa, Maristella. 2011. "Extractivismo neodesarrollista, gobiernos y movimientos sociales en América Latina". *Problèmes d'Amérique Latine* 81: 101-127. <https://lc.cx/fYjW49>
- Tarrow, Sidney. 2012. *Power in Movement Social Movements and Contentious Politics*. Nueva York: Cornell University.
- Torre, Carlos de la. 2010. "El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria". *Temas y Debates* 20: 157-172. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.53>
- Velasco, Sofía. 2021. "La consulta popular de Quimsacocha: estudio de caso del primer mecanismo de democracia directa activado desde la ciudadanía respecto a minería en Ecuador (2012-2019)". Tesis de maestría, Universidad de Georgetown. <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/1062650>

Cómo citar este artículo:

Cajamarca, Nelson. 2025. "Movimiento antiminerero y oportunidades políticas en el sur del Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 81: 157-178. <https://doi.org/10.17141/iconos.81.2025.6216>