

JOHN CRABTREE, FRANCISCO DURAND  
Y JONAS WOLFF

# Estado y poder empresarial en Bolivia, Ecuador y Perú

UN ESTUDIO COMPARATIVO



ESTADO Y PODER EMPRESARIAL EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ  
UN ESTUDIO COMPARATIVO



John Crabtree  
Francisco Durand  
Jonas Wolff

ESTADO Y PODER EMPRESARIAL  
EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ  
Un estudio comparativo

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

  
**plural**  
EDITORES

  
**ABYA  
YALA**



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

*Estado y poder empresarial en Bolivia, Ecuador y Perú*

*Un estudio comparativo*

© John Crabtree, Francisco Durand y Jonas Wolff, 2024

Título original: *Business Power and the State in the Central Andes: Bolivia, Ecuador and Peru in Comparison*. University of Pittsburgh Press, 2023.

© Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia (FES Bolivia)

Av. Hernando Siles 5998, esq. Calle 14, Obrajes

Tel: (591 2) 2750005

[Httos://Bolivia.fes.de/](https://Bolivia.fes.de/)

[info.bolivia@fes.de](mailto:info.bolivia@fes.de)

© Plural Editores

c. Jacinto Benavente N° 2255, La Paz, Bolivia

[plural@plural.bo](mailto:plural@plural.bo)

[www.plural.bo](http://www.plural.bo)

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2024

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

[feditor@pucp.edu.pe](mailto:feditor@pucp.edu.pe)

[www.fondoeditorial.pucp.edu.pe](http://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe)

© Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, Bloque A, UPS, Quito, Ecuador

[editorial@abyayala.org.ec](mailto:editorial@abyayala.org.ec)

[www.abayayala.org.ec](http://www.abayayala.org.ec)

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Traducción: Tula Ochoa-Durand y Felipe Santiago Portocarrero.

Primera edición: febrero de 2024

Tiraje: 300 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN: 978-9917-34-000-3

DL: 4-1-422-2024

Impreso en Plural editores

La Paz, Bolivia



*Dedicado a la memoria de José Francisco (Paco) Durand  
(1950-2023)*



## ÍNDICE

<b>Abreviaturas y acrónimos utilizados en este libro</b>	11
<b>Prefacio</b>	17
<b>Introducción</b>	21
Objetivos y argumento del libro	25
Esquema del libro	30
<b>Capítulo 1. Poder empresarial, modelos de desarrollo económico y Estado</b>	37
Poder empresarial	41
Poder estructural	44
Poder instrumental	48
Poder discursivo	57
Captura del Estado: teorías y estudios comparativos	63
Modelos de desarrollo económico, coyunturas críticas y variaciones en las relaciones entre Estado y empresarios en América Latina	70
Conclusiones	85
<b>Capítulo 2. Poder empresarial en la era del desarrollo Estado-céntrico</b>	89
Bolivia	95
Perú	110
Ecuador	128
Conclusiones	139



<b>Capítulo 3. Poder empresarial en la era del neoliberalismo</b>	143
Perú	150
Bolivia	167
Ecuador	181
Conclusiones	197
<b>Capítulo 4. Desafíos al poder empresarial durante la «marea rosa»</b>	203
Bolivia	210
Ecuador	227
Perú	243
Conclusiones	261
<b>Capítulo 5. El renacimiento (parcial) del poder empresarial después del boom de las materias primas</b>	269
Bolivia	276
Ecuador	290
Perú	305
Conclusiones	323
<b>Conclusiones y perspectivas</b>	329
Hallazgos comparativos en los Andes centrales	332
Los Andes centrales, ¿en una nueva coyuntura crítica?	343
<b>Bibliografía</b>	353

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN ESTE LIBRO

ADEX	Asociación de Exportadores (Perú)
ADN	Acción Democrática Nacionalista (Bolivia)
AFP	Administración del Fondos de Pensiones (Pension Fund Administration)
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
APPs	Asociaciones Público Privadas (Perú)
Alianza PAIS	Alianza Patria Altiva y Soberana (Ecuador)
Anapo	Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (Bolivia)
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana (Perú)
Asoban	Asociación de Bancos Privados de Bolivia
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú (Perú)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos (Perú)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Bolivia)
CAN	Comunidad Andina de Naciones (Pacto Andino)
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente (Bolivia)
CBN	Cervecería Boliviana Nacional (Bolivia)

ESTADO Y PODER EMPRESARIAL EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

CEE	Comité Empresarial Ecuatoriano (Ecuador)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIP	Cámara de Industrias y Producción (Ecuador)
CNC	Cámara Nacional de Comercio (Bolivia)
CNI	Cámara Nacional de Industrias (Bolivia)
COB	Central Obrera Boliviana
COMEXI	Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Ecuador)
Comibol	Corporación Minera de Bolivia
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización (Ecuador)
CONAMAQ	Consejo de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (Bolivia)
CONDEPA	Conciencia de Patria (Bolivia)
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Perú)
CPPCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador)
CREO	Creando Oportunidades (Ecuador)
CTE	Confederación de Trabajadores del Ecuador
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DP	Democracia Popular (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental (Perú)
EMBOLO	Embotelladoras Bolivianas Unidas (Bolivia)
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad (Bolivia)
ENFE	Empresa Nacional de Ferrocarriles (Bolivia)
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Bolivia)
ExpoCruz	Feria Internacional de Comercio de Santa Cruz (Bolivia)

Fedecamaras	Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela
FEPSA	Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (Bolivia)
FES	Fundación Friedrich Ebert
FMI	Fondo Monetario Internacional
Foncodes	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Perú)
FP	Fuerza Popular (Perú)
FREDEMO	Frente Democrático (Perú)
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
TLC	Tratados de Libre Comercio
FUT	Frente Unitario de Trabajadores (Ecuador)
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
ID	Izquierda Democrática (Ecuador)
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (Bolivia)
IFC	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)
IFI	Instituciones Financieras Institucionales
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IPE	Instituto Peruano de Economía (Perú)
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
ITIE	Iniciativa de transparencia de las industrias extractivas
IU	Izquierda Unida (Perú)
LAB	Líneas Aéreas Bolivianas (Bolivia)
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (Bolivia)
MMG	Empresa minera de propiedad china (Perú)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia)
ONG	Organización no gubernamental

ESTADO Y PODER EMPRESARIAL EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

NPE	Nueva Política Económica (Bolivia)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados (Ecuador)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial de Comercio
PACHACUTIK	Nombre de un partido indígena (Ecuador)
PBI	Producto bruto interno
PEA	Población económicamente activa
PETROECUADOR	Empresa Pública de Hidrocarburos (Ecuador)
PNP	Partido Nacionalista Peruano (Perú)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Podemos	Poder Democrático y Social (Bolivia)
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano (Ecuador)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRIF	Instituto de Investigación para la Paz (Fankfurt, Alemania)
PSC	Partido Social Cristiano (Ecuador)
PT	Partido de los Trabajadores (Brasil)
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
PUR	Partido Unidad Republicana (Ecuador)
SBS	Superintencia de Bancos y Seguros (Perú)
SGP	Sistema generalizado de preferencias
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional (Perú )
SINAMOS	Sistema Nacional de Movilización Social (Perú)
SNA	Sociedad Nacional Agraria (Perú)
SNI	Sociedad Nacional de Industrias (Perú)
SNMP	Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (Perú)
SOBOCE	Sociedad Boliviana de Cemento (Bolivia)
SOE	Empresas de propiedad estatal

SPCC	Southern Peru Copper Corporation (Perú)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional (Bolivia)
TIPNIS	Territorio indígena y parque nacional Isiboro-Sécure (Bolivia)
trAndeS	Programa de Posgrado de Investigación sobre Desigualdades y Desarrollo Sostenible en la Región Andina
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Bolivia)
UCS	Unión Cívica Solidaridad (Bolivia)
UCSM	Universidad Católica de Santa María (Perú)
UE	Unión Europea
UN	Unidad Nacional (Bolivia)
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNES	Unión por la Esperanza (Ecuador)
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los E.E.U.U.
VAT	Índice del valor impositivo
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Bolivia)



## PREFACIO

Las semillas de este libro se sembraron por primera vez en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, en una conferencia internacional organizada por Francisco Durand y Nicolás Lynch —en la que participaron, entre otros, John Crabtree y Jonas Wolff—, titulada «Poder Económico, Estado y Sociedad Civil en los Andes centrales y el Cono Sur». La conferencia fue un esfuerzo conjunto de tres universidades: la Católica (PUCP), San Marcos (UNMSM) y la Católica Santa María (UCSM) de Arequipa, y contó con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FES), el Programa de Posgrado de Investigación sobre Desigualdades y Desarrollo Sostenible en la Región Andina (trAndeS) y Oxfam Perú. Se llevó a cabo del 12 al 14 de setiembre de 2019 en los tres campus universitarios de manera simultánea.

Este proyecto buscó llevar adelante los resultados y conclusiones de la conferencia y continuar el análisis del desarrollo del poder empresarial en los tres países de los Andes centrales —Bolivia, Ecuador y Perú— a lo largo del tiempo, sus causas determinantes, fortalezas y debilidades en diferentes coyunturas, así como examinar el papel central en la consolidación (o no) de patrones de gobernanza democrática, tanto política como económica, en estos tres países. El libro que tienen a la vista es el resultado de ese proyecto.



Cuando comenzamos a trabajar en este estudio conjunto, sabíamos que sería difícil, para los tres investigadores, reunirnos con frecuencia, dada la distancia física entre nuestros respectivos lugares de residencia y trabajo. Sin embargo, no podíamos anticipar que una pandemia global significaría que, al final, no tendríamos ni una sola reunión presencial mientras escribíamos, discutíamos y revisábamos este libro colaborativo. Aun así, el resultado, ojalá, es una auténtica monografía escrita a seis manos.

Lamentablemente, Francisco Durand falleció el primero de febrero de 2023, poco después de que el borrador completo del manuscrito en inglés hubiera sido entregado a la editorial. Sufría leucemia, pero, a pesar de su enfermedad, pudo contribuir plenamente al libro. John Crabtree y Jonas Wolff le deben mucho. Fue una figura destacada en la comunidad académica peruana. Por ello, este libro está dedicado a su memoria.

Son muchas las personas e instituciones, en ambos lados del Atlántico, que de una u otra forma nos apoyaron en la investigación de este estudio. Este libro, que se publicó originalmente en inglés bajo el título *Business Power and the State in the Central Andes: Bolivia, Ecuador and Peru in Comparison* (University of Pittsburgh Press), no hubiera sido posible sin la contribución directa de varias personas e instituciones a quienes quisiéramos agradecer aquí: la Fundación Friedrich Ebert en el Perú, por llevar a John y Jonas a la conferencia de 2019 en Lima; Josh Shanholtzer de University of Pittsburgh Press, por apoyar nuestro proyecto a lo largo de las diferentes etapas del proceso de revisión; Fernando Molina y Carlos Pástor Pazmiño por sus comentarios sobre las secciones de Bolivia y Ecuador, respectivamente, en el borrador del manuscrito; Cornelia Hess, del Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), por ayudarnos a preparar el manuscrito original; y los cuatro lectores anónimos, por ofrecer críticas constructivas y consejos de gran utilidad. Para la versión

en castellano, agradecemos a Tula Ochoa-Durand por su cuidadosa y al mismo tiempo increíblemente rápida traducción del manuscrito entero; a Felipe Santiago Portocarrero por ayudarnos a editar la traducción; y al Fondo Editorial de la PUCP en Lima, la editorial Abya-Yala en Quito y la editorial Plural en La Paz, por hacer posible que nuestro libro se publique en los tres países simultáneamente.



## INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre el giro hacia el neoliberalismo en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, los crecientes desafíos populares a la «democracia neoliberal» desde fines de la década de 1990, el «giro a la izquierda» a algún tipo de posneoliberalismo en muchos países latinoamericanos durante los primeros años del 2000 y también sobre el patrón menos claro de desarrollo político-económico en la región en los años más recientes. Los académicos también han abordado importantes preguntas sobre los cambios ocurridos: ¿por qué ciertos países adoptaron e implementaron políticas neoliberales de ajuste estructural de gran alcance mientras que otros se movieron en esta dirección solo gradualmente y con mayor inconsistencia? ¿Por qué el neoliberalismo fue desafiado abiertamente por movimientos de masas en ciertos países, pero no con la misma fuerza y alcance en otros? ¿Por qué algunos países, después del cambio del siglo, se embarcaron en intentos más bien radicales de transformar el modelo de desarrollo, algunos de manera modesta, y otros con gran fuerza? Y, ¿cómo podemos explicar las trayectorias políticas aún más diversas que han caracterizado a la región desde el año 2015, los cambios de la izquierda hacia la derecha y de la derecha a la izquierda, en formas que han desafiado al poder empresarial

y lo han obligado a adoptar estrategias específicas para mantener su cercana relación con el Estado?<sup>1</sup>

Bolivia, Ecuador y Perú, países de los Andes centrales, ofrecen una suerte de rompecabezas clave para responder las preguntas formuladas líneas arriba. Por un lado, estos países se caracterizan por una serie de similitudes que se remontan a su historia colonial y poscolonial, y que incluyen características comunes tanto políticas como económicas, culturales y sociogeográficas. Por otro lado, sus trayectorias político-económicas, desde la década de 1980, han variado de manera inesperada y cambiante. Mientras en el Perú y en Ecuador los intentos de implementar políticas de ajuste estructural de gran alcance durante la década de los ochenta fracasaron, Bolivia sobresale como un ejemplo excepcional en lo que refiere a reformas neoliberales, al implementarse la «Nueva Política Económica» a partir de 1985. En el Perú, esta situación cambió durante la década de 1990 con Fujimori en el poder, al implantarse el neoliberalismo; y Ecuador fue uno de los pocos países latinoamericanos que se adhirió a la implementación gradual (y bastante inconsistente) de políticas pro-mercado.

---

<sup>1</sup> Discutimos la literatura académica relevante en los capítulos respectivos de este libro, pero para una lectura más amplia, ver Etchemendy (2011), Oxhorn y Ducatenzeiler (1998), Oxhorn y Starr (1999), Remmer (1998), Smith y otros (1994), Stokes (2004) y Weyland (2002) sobre el giro hacia el neoliberalismo y sus consecuencias políticas y sociales en la región; Eckstein y Wickham-Crowley (2003), Johnston y Almeida (2006), Roberts (2008), y Silva (2009) sobre la movilización anti neoliberal; Cameron y Hershberg (2010), Levitsky y Roberts (2011), Silva y Rossi (2018), y Weyland y otros (2010) en el «giro a la izquierda»; así como también Burdick y otros (2009), Macdonald y Ruckert (2009), y Ruckert y otros (2017) sobre el debate acerca del posneoliberalismo en América Latina. Mas recientemente, algunos académicos han empezado a estudiar el fin y el legado de la «marea rosa», y el resurgimiento de la derecha política. Ver Balán y Montambeault, 2020; Cannon, 2016; Chiasson-Le Bel y Larrabure, 2019; Correa Leite y otros, 2018; Ellner, 2020; Falleti y Parrado, 2018; Kapiszewski y otros, 2021; López Segrera, 2016; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; y North y Clark, 2018). Volveremos sobre este asunto en el capítulo 5.

Sin embargo, es en Bolivia y Ecuador, y no en el Perú, donde a fines de la década de 1990 empezó a despegar una gran ola de movilización anti neoliberal, que culminó con la elección de Evo Morales en Bolivia en 2005 y de Rafael Correa en Ecuador un año después. Estos dos gobiernos implementaron un conjunto de políticas posneoliberales que reforzaron el poder estatal sobre las fuerzas del mercado y modificaron sustancialmente el modelo de desarrollo neoliberal establecido, absteniéndose, sin embargo, de intentos serios de ir más allá del capitalismo o extractivismo<sup>2</sup>. El Perú siguió un patrón distinto y se convirtió en un caso aislado, y aun cuando se benefició del auge mundial de las materias primas y vio el ascenso temporal de los *outsiders* políticos, no realizó ningún intento significativo de implementar políticas izquierdistas o posneoliberales que desafiaran el modelo de desarrollo establecido. Tanto Bolivia como Ecuador experimentaron un marcado retorno a la derecha —incluida la adopción de políticas abiertamente favorables a las empresas— bajo la presidencia interina de Jeanine Áñez (2019-2020) y de Lenín Moreno (2017-2021), respectivamente, quienes sucedieron a Evo Morales y a Rafael Correa. Sin embargo, con la elección de Luis Arce en Bolivia, en octubre de 2020, este retorno permaneció como un breve interludio, mientras en Ecuador —con la elección de Guillermo Lasso en abril de 2021— se consolida el camino a la derecha. Al mismo tiempo, el Perú se encontró con profundos

---

<sup>2</sup> Discutiremos la noción de posneoliberalismo en los capítulos 1 y 4. Aquí, baste con señalar que seguimos a Ruckert y otros (2017), para entender el posneoliberalismo «no como un rompimiento completo con el neoliberalismo, pero más bien como una tendencia a romper con ciertos aspectos de las prescripciones neoliberales, sin que esto represente un conjunto estricto de medidas, o, un régimen de políticas claramente identificables». En términos de políticas, las dimensiones clave incluyen la «renacionalización de la economía; un nuevo modo de abordar políticas de comercio con el surgimiento de nuevos grupos regionales; cambios en la generación de ingresos e impuestos; gasto social y políticas laborales; reforma agraria, y género» (Ruckert y otros, 2017, 1584).

problemas políticos y, finalmente, vio el triunfo inesperado del candidato de izquierda, Pedro Castillo, en la segunda vuelta de las elecciones de junio de 2021, y su subsecuente remoción de la presidencia de la república dieciocho meses después.

Para tratar de explicar caminos tan divergentes de desarrollo político y económico entre los países de América Latina en general, y los países de los Andes centrales en particular, se ha dedicado mucha investigación al rol de los movimientos sociales (por ejemplo, Silva, 2009; Yashar, 2005) y las características institucionales de los diferentes sistemas de partidos y regímenes políticos (Levitsky & Roberts, 2011; Van Cott, 2005)<sup>3</sup>. Mucho menor atención se ha brindado al rol que juegan las élites empresariales y sus varios componentes. Esta es precisamente la dimensión que enfatizaron Catherine Conaghan y James Malloy en su obra pionera *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes* (1994), que se centró en las décadas de 1970 y 1980. De hecho, pocos observadores dudarían que las élites económicas desempeñan un rol importante en toda la región andina central (y más allá de ella). Sin embargo, hasta el día de hoy, el análisis sistemático sobre cómo el papel que han jugado las élites económicas y la configuración del poder empresarial en todas sus dimensiones han cambiado en Bolivia, Ecuador y Perú durante las últimas décadas, y cómo estos cambios han interactuado con las dinámicas a nivel de los sectores populares y los regímenes políticos, con el objeto de moldear el cambio y la continuidad en la formulación de políticas económicas y el modelo de desarrollo en general, permanece ausente. Esto es lo que este libro busca abordar.

---

<sup>3</sup> Otros estudios que se enfocan primordialmente, por un lado, en el rol de los movimientos sociales, los sindicatos y otras organizaciones de los sectores populares, y por otro lado, en las instituciones gubernamentales, los partidos políticos y el sistema de partidos, incluyen a Balán y Montambeault (2020), Kapiszewski y otros (2021) y Silva y Rossi (2018).

## OBJETIVOS Y ARGUMENTO DEL LIBRO

El papel político de las élites económicas y la compleja relación entre el poder empresarial y el Estado son ciertamente temas claves que merecen un análisis mucho más sistemático en toda América Latina, y más allá de sus fronteras<sup>4</sup>. Nos centramos deliberadamente, sin embargo, en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, países que comparten muchas similitudes estructurales entre sí. En lugar de un estudio amplio, creemos más bien en una comparación histórica más estrecha, pero más enfocada y detallada, del rol que desempeñan las élites económicas para determinar resultados políticos en el largo plazo. Para ello, damos seguimiento al trabajo de Conaghan y Malloy, convencidos de la importancia de escribir una secuela que considere lo sucedido en la región durante las tres décadas posteriores a la publicación de su libro.

A principios de la década de 1990, el proyecto neoliberal no era más que una empresa incipiente, cuya sostenibilidad generalizada fue el objeto de la interrogante formulada por Conaghan y Malloy para estos tres países, en los que la inestabilidad estructural (unsettledness), es decir, la falta de un arreglo político-económico con arraigo social y solidez institucional, era una característica destacada. Pero mucha agua ha pasado bajo el puente desde entonces. Bolivia en aquel momento destacaba como la excepción a la regla: un país en el que la viabilidad del anterior modelo estatista de desarrollo se vio sacudida hasta la médula por la crisis, o «coyuntura crítica», de principios de la década de 1980. Sin embargo,

---

<sup>4</sup> En el debate más reciente sobre las élites económicas, el poder empresarial y la captura del Estado en América Latina, ver Bril-Mascarenhas y Maillat (2019), Bull y otros (2013), Cárdenas y Robles-Rivera (2020), Crabtree y Durand (2017), Durand (2019), Fairfield (2015a, b), Karcher y Schneider (2012), Schneider (2004, 2010, 2013) y Wolff (2016). Sobre estos estudios discutimos de manera más extensa en el capítulo 1.



a medida que avanzaba la década siguiente, el modelo neoliberal pareció volverse hegemónico bajo el apoyo del Consenso de Washington, con el poder empresarial aparentemente bien asentado y las transiciones de gobiernos autoritarios a democráticos en América Latina. No obstante, la creciente autocracia del régimen de Fujimori en el Perú (1990-2000) planteó serias dudas sobre hasta qué punto la liberalización económica radical era compatible con las nociones de gobierno democrático.

La llegada de la «marea rosa», en los primeros años del nuevo milenio, cuestionó aún más el asentamiento del modelo neoliberal, dando lugar al retorno a formas de gobierno más estatistas y nacionalistas. Pero mientras que Ecuador y Bolivia se destacaron como ejemplos de ese género, en el Perú la clase empresarial mantuvo su hegemonía política, logrando lo que en un texto anterior Crabtree y Durand (2017) describieron como un caso de «captura política». Pero incluso allí, los acontecimientos más recientes cuestionan seriamente la capacidad de las élites empresariales para moldear la vida política de manera que preserven su papel de liderazgo al tiempo que fortalecen la gobernabilidad democrática. Mirando la región a principios de la década de 2020, parecía estar tan inestable como siempre, o aún más. En vez de convertirse en un factor estabilizador que pudiera contribuir a la gobernabilidad del Estado y de la sociedad, los empresarios han buscado proteger sus intereses económicos y ejercer su influencia sobre el Estado, contribuyendo así a la persistente falta de arreglos político-económicos e institucionales más estables. Esperamos que este libro ayude a comprender esto.

Al identificar los medios por los cuales las élites empresariales utilizan los recursos disponibles y a la mano, en diferentes coyunturas históricas y en diferentes entornos geográficos, buscamos aprovechar nuevos estudios académicos para comprender la naturaleza multidimensional del poder empresarial. De esta manera,

analizamos las diversas formas que toma ese poder (estructural, instrumental y discursivo) y cómo los actores empresariales utilizan estas diferentes formas de poder en contienda con otros actores sociales, para intentar garantizar que la política pública responda a sus intereses. Además de actualizar el estudio de Conaghan y Malloy, también enriquecemos el análisis aprovechando los nuevos enfoques teóricos y metodológicos de las últimas décadas, que se centran en el poder empresarial y la captura del Estado.

Estamos también preocupados por identificar esos momentos claves o coyunturas críticas, cuando la naturaleza de ese poder cambia y surgen nuevos significados de lo que se conoce como 'desarrollo'. Por esta razón, adoptamos un enfoque histórico que registra las variaciones del comportamiento que ejerce el poder empresarial a lo largo del tiempo y explora cómo este poder coexiste con, y es moldeado por, el poder ejercido por otros actores sociales. Las comparaciones entre los tres países se hacen con referencia a patrones históricos de largo plazo. Hay una serie de puntos en la historia en los que estos patrones establecidos cambian repentinamente, ya sea como resultado de factores exógenos, desarrollos endógenos o una combinación de ambos. De este modo, nuestra narrativa histórica comienza con el impacto de la crisis económica de 1929, la cual forzó cambios importantes, dando lugar a un nuevo período en las relaciones empresa-Estado que terminó en la crisis de la deuda de los años ochenta. El período de hegemonía neoliberal fue desafiado a principios de la década del 2000, por lo menos en Bolivia y Ecuador, mientras que la pandemia de la Covid-19 y sus consecuencias socioeconómicas pueden representar, posiblemente, una nueva coyuntura crítica, con el debilitamiento de la globalización y las perspectivas de crecimiento mundial.

Al seleccionar estos tres países para un análisis comparativo, estamos convencidos de que, a pesar de sus evidentes diferencias,

tienen bastante en común para que dicho análisis sea significativo e ilustrativo sobre tendencias más amplias que han afectado a otros países latinoamericanos. Los tres formaron parte del Imperio inca y, cuando este desapareció, del Imperio español administrado desde Lima; y se integraron a la economía mundial a través de la exportación de productos muy apreciados, especialmente minerales. Sus sociedades, así como las relaciones empresa-Estado, se forjaron entonces en el siglo XIX en torno a procesos de dominación neocolonial en los que los pueblos indígenas se encontraban en la base de la estructura de clases, un antecedente histórico que aún impacta en la sociedad y la política de estos países, considerando sus marcadas desigualdades, la falta de inclusión social y étnica, y la relación privilegiada con el Estado de la que gozan las élites.

Los tres países llegaron tarde para buscar deshacer, o por lo menos modificar, esta herencia histórica y con ello, el patrón de la agricultura oligárquica —latifundismo— y la extracción de minerales. Si bien las dos guerras mundiales y el colapso económico de fines de la década de 1920 ayudaron a estimular el comienzo del desarrollo industrial en las economías más grandes de América Latina, el fin del dominio de las élites agrarias y el surgimiento de actores sociales previamente excluidos en la esfera política no se dio sino hasta las décadas de 1960 y 1970, cuando nuestros tres países comenzaron a experimentar estos patrones de cambio. De hecho, el proceso de industrialización en los tres países ha sido relativamente modesto (y, nuevamente, tardío) en comparación con el Cono Sur y Brasil. Los tres siguen dependiendo, en gran medida y para la mayor parte de sus divisas, de las industrias extractivas, cuyos precios internacionales son notoriamente volátiles. Este patrón de desarrollo ha tendido a excluir a las grandes poblaciones, que aún viven en la pobreza y al margen de la economía «moderna».

En el ámbito político, los tres países lucharon por establecer y mantener regímenes más o menos democráticos a lo largo

del siglo XX y entrando al nuevo milenio. Carecían de tradiciones democráticas sólidas que tuviesen bases en la participación pública, partidos políticos institucionalizados y representativos, y una sociedad civil organizada. Al igual que en otras partes del mundo, los sistemas de partidos se siguen manteniendo superficiales y excluyentes. Si bien desde fines de la década de 1970 la democratización política trajo consigo sistemas de partidos más inclusivos y formas más fuertes de organización social, los partidos no fueron efectivos en proporcionar canales institucionalizados a través de los cuales los sectores previamente excluidos pudiesen encontrar una voz representativa.

Las élites empresariales de Bolivia, Ecuador y Perú han tenido que lidiar con episodios de movilización popular que han conducido a períodos tanto de inestabilidad como de gobiernos autoritarios. Como mostraremos en este estudio, en los tres países la capacidad o la voluntad de las élites para ayudar a construir instituciones democráticas fuertes y sostenibles, y formas estables de representación de intereses, ha sido limitada. El poder político se ha mantenido altamente concentrado, una faceta reforzada por el neoliberalismo, y los intentos de ampliar la estructura del poder e incluir a grupos previamente excluidos han sido disputados y difíciles de sostener. Los tres países también muestran patrones muy desiguales de intervención estatal territorial, donde la autoridad del Estado, en el mejor de los casos, es irregular en grandes franjas de territorio, particularmente en los Andes y la Selva Baja, esta última «colonizada» relativamente tarde, en el siglo XX. A lo largo de la región andina central, estos espacios han sido testigos de importantes enfrentamientos entre las industrias extractivas y los movimientos sociales indígenas, en los que ha faltado la capacidad y voluntad de sucesivos gobiernos para mediar e imponer reglas de conducta. De hecho, el desarrollo institucional y la estabilidad política han sido tenues en los tres países. La construcción

de instituciones estatales eficaces y la adopción de políticas de largo plazo también se han visto limitadas por la dificultad de establecer una base de recaudación de impuestos que sea sólida y capaz de sustentar el gasto público y facilitar una distribución del ingreso más equitativa.

La región andina central aún está muy lejos de encontrar la fórmula que permita reconciliar el poder empresarial con una participación política más amplia, en la que sea posible una gobernabilidad democrática más estable. Este es un equilibrio difícil de lograr en la mayoría de las sociedades capitalistas. Los desafíos electorales a la agenda neoliberal pro-empresarial en los años más recientes han obligado al núcleo de la élite económica, los grupos empresariales y las corporaciones multinacionales, ahora fuertemente entrelazados, a decidirse entre la voluntad de comprometerse con gobiernos de izquierda políticamente fuertes y el deseo de derrocarlos.

Entonces, si bien los tres casos estudiados comparten muchos de los vicios o virtudes que se encuentran en otros países de América Latina, creemos que hay algunos puntos en común muy claros que contribuyen a realizar un análisis comparativo significativo entre estos. Como mostraremos en mayor detalle, las diferencias entre ellos son significativas y revelan estos contrastes diferenciados. Cada país refleja sus propias peculiaridades sociales, políticas y culturales, características que son producto del desarrollo histórico desde su independencia, hace doscientos años.

## **ESQUEMA DEL LIBRO**

En el capítulo 1 abordamos los debates clave que rodean este tema y la relación entre las élites empresariales y el Estado. En línea con la literatura general, identificamos tres dimensiones en las que se constituye y luego se ejerce ese poder: (1) el poder estructural o

la capacidad de las élites económicas para influir en el Estado a través de sus decisiones de inversión (o no inversión), que es más pronunciada por el hecho de que América Latina en su conjunto (y los países andinos dentro de ella) depende desde hace mucho tiempo de los ingresos financieros del resto del mundo; (2) el poder instrumental, o los medios a través de los cuales las élites locales pueden influir en los resultados políticos a través de instituciones nacionales y subnacionales de uno u otro tipo; y (3) el poder discursivo, mediante el cual las élites pueden influir en los patrones de formación de opinión pública y en sus bases ideológicas, de modos que van mucho más allá del Estado pero que, a su vez, influyen en la política estatal. Presentamos la idea de la «captura del Estado» y las circunstancias en las que las tres líneas de influencia empresarial se combinan para volverse efectivamente hegemónicas. Luego, nos enfocamos en los ciclos que han caracterizado los modelos de desarrollo económico de América Latina y los mecanismos de transición entre ellos, desde la década de 1920 hasta la actualidad. Las configuraciones del poder empresarial y el grado de captura del Estado tienden a variar de acuerdo con estos modelos de desarrollo, que suelen ser cambiantes y, en sí mismos, son producto del surgimiento de nuevos actores sociales y políticos. Seguidamente, analizamos la forma en que tales factores pueden conducir a cambios en el modelo económico y cómo estos cambios pueden impactar en el régimen político y, específicamente, en el apoyo de las élites a la democracia. Los cambios de un modelo de desarrollo económico a otro, como argumentaremos, tienden a ocurrir en coyunturas críticas, con frecuencia causadas por variaciones cíclicas a nivel mundial.

En el capítulo 2 aplicamos este marco conceptual a los patrones de desarrollo en Bolivia, Ecuador y Perú, desde la desaparición de las viejas estructuras oligárquicas a través de los diversos intentos de reforma estructural que caracterizaron el período

entre los años 1950 y 1970, hasta su colapso final a principios de los años 1980, que fue la época de la crisis de la deuda latinoamericana. Al igual que en los siguientes capítulos, comenzamos con una descripción general del período para América Latina en su conjunto antes de analizar nuestros estudios de caso específicos. Exploramos la relación cambiante entre las élites empresariales y el Estado dentro del modelo de desarrollo liderado por el Estado y la industrialización por sustitución de importaciones, estrategias que buscaban ampliar los límites de la inclusión social, aunque sujetas a las limitaciones de recursos y capacidades. Identificamos, también, los grados de captura a nivel de regulación y medidas políticas por parte de diferentes actores en entornos específicos. En particular, en este capítulo analizamos las condiciones económicas y políticas que llevaron al colapso del modelo y el papel que jugó el poder empresarial dentro del contexto de cambios en el orden global.

En el capítulo 3 describimos la naturaleza de la «revolución» neoliberal tal como se aplicó en la región andina, y su relación con el proceso de democratización. Identificamos los principales detonantes del cambio y la transformación estructural producida. Cubriendo los últimos años de las décadas de 1980 y 1990, estudiamos las fuerzas internas que impulsaron políticas a favor del mercado y el grado de apoyo externo del que gozaron, así como las características más resaltantes de la política económica y cómo esta tomó forma durante el período neoliberal. ¿Cómo evolucionó el poder empresarial en este contexto y en qué medida creó las condiciones para la captura del poder? Analizamos y comparamos las diferentes trayectorias y sus resultados dentro de la región andina central, con el proceso de ajuste yendo con mayor rapidez y más lejos en Perú y Bolivia (como consecuencia de la gravedad de las crisis en la década de 1980), que en el Ecuador.

Comenzamos el capítulo 4 analizando los desafíos sociales al neoliberalismo y la aparición de la «marea rosa» como un fenómeno más amplio en la política latinoamericana, con sus variantes en diferentes países. Señalamos las fallas del modelo neoliberal para generar un patrón equitativo de crecimiento, y también nos enfocamos en cómo esta situación condujo a que se desarrollen retos al poder empresarial en toda la región. Revisamos las variantes en los rumbos tomados por los tres países en la primera década del nuevo milenio. Empezamos con Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales (después de 2006) y después hacemos la comparación con la «marea rosa» en Ecuador con Rafael Correa (después de 2007). Luego, pasamos a la trayectoria seguida en el Perú, que fue bastante diferente, donde el poder empresarial permaneció consolidado durante la era posterior a Fujimori a pesar de los desafíos encontrados, como fue la elección de Ollanta Humala en 2011. En los casos de Bolivia y Ecuador, examinamos las prácticas adoptadas por las élites empresariales en este conjunto de circunstancias mucho menos favorables y, al mismo tiempo, identificamos las fuentes de su disminuido, pero restante poder. También observamos cómo las nociones tradicionales de desarrollo fueron cuestionadas a medida que nuevos actores sociales entraron en escena exigiendo la adopción de nuevos modelos. Mirando al Perú, revisamos el escenario donde las élites empresariales lograron desviar los desafíos incipientes a su posición de control y cómo contribuyeron a evitar que el Perú se sume a la «marea rosa» durante las dos primeras décadas del nuevo milenio.

En el capítulo 5 analizamos la reacción conservadora contra la «marea rosa» tal como se manifestó en la segunda década del nuevo milenio, aunque de diferentes maneras. Esta respuesta respondió, en gran medida, al terminarse el superciclo de materias primas, que había facilitado el regreso de políticas más estatistas e intervencionistas. Aquí, abordamos la restauración del poder



empresarial y la gran influencia que ejerció para definir las políticas del Estado. Una vez más, el rumbo seguido por nuestros tres países andinos difiere de manera importante, con élites empresariales que ganan influencia en Bolivia y Ecuador a expensas de las organizaciones populares que habían respaldado inicialmente a los gobiernos de Correa y Morales. En cada caso, observamos la creciente influencia del empresariado, tanto durante los últimos años de estos dos presidentes, como bajo los gobiernos derechistas que los reemplazaron. En el Perú, por el contrario, vemos el poder empresarial en declive y cada vez más cuestionado, en parte debido a los episodios recurrentes de conflictos socioambientales, los efectos deslegitimadores de la proliferación de escándalos de corrupción en los años posteriores a 2016 y el debilitamiento de los gobiernos inicialmente comprometidos a mantener políticas favorables a las empresas.

En el capítulo de conclusiones y perspectivas, resumimos nuestros principales hallazgos e identificamos las implicaciones teóricas generales, antes de redondear el recorrido histórico con un breve epílogo. Aquí, miramos el impacto de la pandemia del Covid-19, sus consecuencias económicas y sociales y los giros políticos a raíz de las elecciones en los tres países. El regreso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia, el giro hacia la derecha en Ecuador con la elección de Lasso, y la sorpresiva victoria de Castillo, el candidato de la izquierda en Perú. De un modo especulativo, sugerimos que la región podría estar frente a una nueva coyuntura crítica. En el contexto actual vemos, por un lado, que las consecuencias de la pandemia parecen haber socavado aún más la confianza de la población y la posibilidad de apoyar políticas promercado, debilitando de este modo la capacidad empresarial de darle forma a su discurso público y conformar alianzas más amplias. Por otro lado, el aumento de los déficits fiscales y los niveles de deuda agravados

por el Covid-19, en un momento en que la concentración de la riqueza es mayor, también plantean importantes obstáculos a una agenda estatista y amenazan con agravar aún más los conflictos distributivos. A nivel global, el mundo parece cada vez más segmentado en bloques que compiten entre sí, con tasas de crecimiento en caída y la inflación reafirmandose después de décadas de relativa inactividad. En este contexto, un clima político de inestabilidad estructural parece haberse reafirmado en los Andes centrales, con el poder empresarial buscando utilizar los recursos a su disposición para proteger sus intereses estratégicos.



# CAPÍTULO 1

## PODER EMPRESARIAL, MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ESTADO

Cuando la riqueza y los ingresos están concentrados en manos de una pequeña élite de individuos, familias o corporaciones locales e internacionales que operan en sociedades pobres, social y regionalmente fragmentadas —características particularmente generalizadas en los países de los Andes centrales—, el acceso a la toma de decisiones políticas tiende a ser desigual<sup>5</sup>. Cuando las clases medias y las fuerzas populares confrontan los privilegios de las élites económicas y su desproporcionada influencia sobre el Estado, aparecen nuevas formas de cambio político, social y económico. Algunas veces, estas luchas conducen a una redistribución efectiva, aunque generalmente parcial, tanto de la riqueza económica como del poder político, lo que obliga a los empresarios adinerados, a los inversionistas extranjeros y a las grandes corporaciones privadas a adaptar o incluso reemplazar los regímenes que se perciben como una amenaza para sus intereses.

---

<sup>5</sup> Latinoamérica esta generalmente considerada como la región con mayor desigualdad en el mundo, una caracterización que viene desde los tiempos de la Colonia que está profundamente enquistada en las estructuras políticas, sociales y económicas de la región, y que ha persistido a lo largo de dos siglos desde la Independencia y aun en décadas de gobiernos democráticos (Blofield, 2011a; Burchardt, 2012; Fairfield 2015a).

Con frecuencia, sin embargo, el cambio estructural sigue siendo limitado en el mejor de los casos, ya que las élites empresariales logran mantener o restaurar su control sobre la economía, su influencia sobre el Estado y su habilidad para diseminar las ideas promercado entre la población<sup>6</sup>.

Esta disputa alrededor del privilegio económico y su influencia político-ideológica constituye un proceso político dinámico y a veces errático. Una vez que el desarrollo capitalista produce una mano de obra industrial y una clase media, y las sociedades transitan de ser «aristocráticas» y dan lugar a la política de masas, el proceso político está impulsado por una lucha continua entre principios oligárquicos y principios democráticos en el ejercicio del poder, con claros beneficios para quienes controlan los recursos económicos estratégicos y los medios de producción (Foweraker, 2018; Lindblom, 1977; Rueschemeyer y otros, 1992). Bajo las condiciones de la política de masas, las élites empresariales —por su propia supervivencia— deben enfrentar los desafíos ejercidos desde abajo hacia arriba y buscar desarrollar formas efectivas de asegurar su influencia política y defender sus intereses. Es un proceso de aprendizaje para construir y ejercer el poder de negociación y movilizar recursos para dar forma al debate público y controlar el proceso político en competencia con otras fuerzas.

---

<sup>6</sup> En el presente libro los términos élites económicas, élites empresariales y empresariado son usados de manera intercambiable, y se refieren al estrato más alto del empresariado local y grupos empresariales, así como a las corporaciones e inversionistas extranjeros que, en determinados países, controlan la mayoría de la riqueza económica y generan la mayoría de las ganancias. Sumado a esta élite empresarial, existe un grupo amplio de actores empresariales que comprende compañías de tamaño mediano, que pueden ser importantes en un nivel sectorial o en una región determinada, y también un amplio espectro de compañías de tamaño pequeño y microempresas, incluyendo a los emprendedores de la economía informal. A menos que se diga otra cosa, cuando hablamos de poder empresarial nos estamos enfocando en el poder que tiene y ejerce la élite económica.

Un tema central que está en juego en estas luchas está referido al establecimiento, transformación o reemplazo de modelos competitivos de desarrollo económico, algunos de los cuales otorgan un papel más importante a la empresa privada y al funcionamiento de las fuerzas del mercado, mientras otros están más bien orientados al rol de un Estado intervencionista o redistributivo<sup>7</sup>.

Enfocándonos en el comportamiento político y el poder de las élites económicas en América Latina, en este capítulo desarrollamos el enfoque centrado en el rol del empresariado para explicar la alternancia interrelacionada de regímenes políticos y modelos de desarrollo económico. Nuestro objetivo central es mejorar nuestra comprensión de las habilidades y estrategias que desarrollan las élites para navegar en tiempos turbulentos, con el fin de mantener su posición privilegiada en sociedades desiguales. Dicho esto, el enfoque desarrollado en este capítulo y luego aplicado en el resto del libro es analítico. Normativamente, partimos del supuesto de que la influencia privilegiada de las élites empresariales en y sobre los Estados capitalistas está en tensión primordial con el principio democrático prioritario de igualdad política, y, empíricamente, reconocemos que este papel privilegiado, a veces predominante, ha sido una causa importante de la reproducción de niveles extremos de desigualdad a lo largo

---

<sup>7</sup> A lo largo de libro, cuando nos referimos a «desarrollo (económico)» y «modelos de desarrollo (económico)», no lo hacemos en base a una concepción propia y sustantiva de lo que consideramos que es el desarrollo o cómo debería ser. Más bien, reconocemos que los diferentes modelos de desarrollo pueden venir acompañados de distintas nociones de desarrollo. Sin embargo, vemos que empíricamente los modelos que han dado lugar a la formación de políticas económicas en los Andes centrales y Latinoamérica en general, han convergido alrededor del concepto de un tipo de modernización y crecimiento orientado a la concepción vinculada al desarrollo capitalista (ver la sección en «Modelos de desarrollo económico, coyunturas críticas y variaciones en las relaciones entre el Estado y los empresarios en América Latina» que se desarrolla más adelante en este capítulo).

América Latina y más allá de sus fronteras. En términos generales, por consiguiente, tendemos a simpatizar con los intentos, movimientos y modelos que apuntan a contener el poder empresarial, equilibrando la relación entre el Estado y el mercado, con una óptica que permita reducir las desigualdades socioeconómicas y políticas. Creemos que reducir los niveles de desigualdad, ya sea social, regional o étnica, es importante para ayudar a fomentar democracias saludables. Sin embargo, en el libro no tratamos de identificar los niveles «apropiados» de poder empresarial, ni evaluamos normativamente modelos competitivos de desarrollo económico o el desempeño individual de los gobiernos.

Las siguientes consideraciones conceptuales y teóricas se presentan con una discusión sobre el poder político de las empresas desde una perspectiva tridimensional: la existencia y movilización de recursos estructurales, instrumentales y discursivos, los mismos que son utilizados para influir en los procesos y debates políticos<sup>8</sup>. Continuamos con la discusión sobre la captura del Estado, que es una situación en la que las asimetrías de poder extremas otorgan a las élites empresariales una influencia indebida o excesiva sobre el Estado, o partes del Estado. Finalmente, abordamos la cuestión de los cambios de política económica en América Latina y su relación con la evolución de las relaciones Estado-empresa.

---

<sup>8</sup> Desde un punto de vista analítico, es importante distinguir entre la mera existencia del poder en términos de los recursos y su uso actual. Pero, empíricamente, como ha argumentado, entre otros, Tasha Fairfield, sería arriesgado asociarlo con «el ejercicio del poder a través de acciones abiertas o evidentes». Fairfield continúa: «la influencia fluye, más bien, a través de reacciones anticipadas o actúa implícitamente cuando quienes elaboran las políticas comparten los objetivos empresariales» (2015b, p. 420, n. 37). A lo largo del libro, como delineamos luego en este capítulo, tomamos una mirada más amplia a los recursos y fuentes del poder empresarial, al rango de actividades empresariales que son habilitadas y activadas por, o que usan, estos recursos y fuentes, así como a las percepciones y respuestas de los hacedores de políticas de cara al poder empresarial.

Como respuesta a las dinámicas del ciclo político, y en particular a los puntos de crisis o coyunturas críticas durante las cuales cambian las correlaciones de fuerzas y surgen nuevas coaliciones gobernantes, los cambios de política económica dan lugar a la transformación o reconfiguración de los modelos de desarrollo económico. Como mostramos, los diversos modelos económicos que han tomado forma en América Latina y fuera de ella, sea apoyando la acumulación de capital privado a través de mecanismos del mercado, o más bien, confiando en la intervención estatal para «modernizar» y redistribuir, se han asociado con configuraciones específicas del poder empresarial. Este enfoque nos permite observar las variaciones históricas y actuales de las relaciones empresa-Estado y medir la capacidad de las élites empresariales para influir en la formulación de políticas económicas.

### **PODER EMPRESARIAL**

Un enfoque multidimensional del poder empresarial nos permite entender de manera integral las estrategias usadas por las élites económicas para desplegar sus variados recursos, adaptándolos en entornos políticos relativamente estables, o también, alternativamente, cuando las élites se enfrentan a los desafíos de la política de masas y a las dinámicas de inclusión. En ambientes tan turbulentos y disputados, los modelos económicos y los regímenes políticos difícilmente pueden ser estabilizados y se vuelven más propensos a sufrir modificaciones. Históricamente y hasta hoy, tales situaciones resultan comunes en los países de los Andes centrales.

Las élites empresariales necesitan proteger su posición privilegiada en la economía y la sociedad para defenderse política e ideológicamente, y para legitimar la influencia que ejercen sobre los asuntos públicos. Estas tareas son particularmente desafiantes cuando una élite económica pequeña y fuertemente privilegiada



opera en sociedades desiguales, con gobiernos inestables, carentes de instituciones sólidas y Estados con estrictas limitaciones fiscales. En esencia, la influencia ejercida por las élites empresariales se basa en su ventaja económica, particularmente en el caso de las grandes empresas (grupos económicos nacionales y multinacionales). El control sobre los recursos materiales, que incluyen los activos financieros, la tierra y los medios de producción, combinado con formas más sofisticadas de organización (como en el caso de las corporaciones) y la representación de intereses, ayuda a las empresas a construir y defender mecanismos políticos e ideológicos necesarios para influir en el proceso político a través de acciones individuales y colectivas (Lindblom, 1977). Como se podrá apreciar, el poder de los negocios modernos en el contexto latinoamericano, caracterizado por profundas desigualdades, acentúa aún más las condiciones desiguales del campo de juego que generalmente caracteriza a las sociedades capitalistas. También, el mencionado poder tiende a generar movimientos que desafían la posición privilegiada de las élites económicas. Por lo tanto, los grupos empresariales buscan recalibrar el equilibrio entre el mercado y el Estado a su favor, mientras reducen el poder de los adversarios reales y percibidos.

Siguiendo el estudio clásico del poder de Lukes (2005), podemos conceptualizar el poder empresarial con más precisión, distinguiéndolo como la capacidad para influir en las decisiones del gobierno, la capacidad de vetar tales decisiones y de asegurar la adopción de medidas políticas que, a pesar de que otros actores no se beneficien de las mismas, estas sean aceptadas con cierto grado de consenso. En las últimas décadas, los estudiosos del poder empresarial han seguido este camino, identificando varias fuentes de este poder, las cuales, colocadas en conjunto, ayudan a explicar el rol político de las élites económicas en varios niveles: en el nivel global, con la emergencia de las corporaciones como

los actores más importantes en el proceso de globalización (Fuchs & Lederer, 2007); a nivel nacional, en particular en países que forman parte del Sur global (incluida América Latina), donde las corporaciones internacionales operan en conjunto con las élites nacionales (Gates, 2009; Fairfield, 2015a; Wolff, 2016; Crabtree & Durand, 2017) y a nivel local, particularmente en el caso de las industrias extractivas (Gudynas 2015), y donde el crimen organizado opera como agente económico con fines de lucro (Garay & Salcedo-Albarán, 2012).

Los académicos han identificado, de manera sistemática, tres tipos de poder empresarial que se relacionan de algún modo con las tres dimensiones discutidas por Lukes. Primero, en términos del poder estructural, el control de los recursos materiales implica una influencia indirecta ejercida sobre el Estado a través de la dependencia de este último de las decisiones de inversión económica. Este tipo de poder se enfoca en la dimensión externa y ha sido ampliamente discutido en los estudios político-económicos sobre América Latina, sobre todo por parte de los estudiosos de la teoría de la dependencia<sup>9</sup>. En segundo lugar, el poder instrumental se refiere a la influencia directa sobre la formulación de lineamientos políticos, cimentada en el acceso a y la representación dentro de la arena política. Finalmente, una tercera expresión del poder es discursiva (o ideológica) y se refiere a la influencia del empresariado en el debate público y sobre la sociedad en su conjunto.

Las dos primeras dimensiones del poder —estructural e instrumental— son más evidentes y pueden entenderse como las formas «duras» de cómo el poder ejerce su influencia. La tercera

---

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el estudio clásico de Cardoso y Faletto (1968). Para miradas más amplias sobre la tradición en investigaciones estructuralistas en Latinoamérica y la teoría de la dependencia en particular, ver Love (2005) y también varios capítulos en Acharya y otros (2022).

dimensión es una forma de poder ‘suave’. Su impacto en los debates políticos y la toma de decisiones es más sutil, ya que opera a través de ideas y percepciones; sin embargo, resulta no menos influyente. Como admite Lukes, no todos los estudiosos consideran importante incluir esta tercera dimensión del poder. Algunos lo ven como una extensión del poder instrumental (Fairfield, 2015a; Cárdenas & Robles-Rivera, 2020) o, dado su peso en el análisis político a corto plazo, prefieren centrarse solo en las formas ‘duras’ del poder (Gates, 2009; Bernhagen, 2017). A pesar de ello, como enfatizamos a continuación, consideramos que la dimensión discursiva del poder empresarial es significativa y analíticamente distinta de las otras dos dimensiones, aun cuando las tres dimensiones interactúan de muchas maneras.

#### **PODER ESTRUCTURAL**

El poder empresarial económico o estructural se basa en el control de los recursos materiales y, más concretamente, en las decisiones ejecutivas sobre si conviene o no invertir (Culpepper, 2015). Dependiendo de sus percepciones de riesgo (económico, monetario o político), las élites empresariales deciden desarrollar o detener planes de inversión; es decir, ampliar la producción y abrir nuevas plantas, o reducir personal y sacar capitales de un país (fuga de capitales) en busca de mercados más rentables. Todas estas decisiones económicas tienen consecuencias políticas, ya que las tasas de crecimiento, los ingresos fiscales y los niveles de empleo dependen en gran medida de la inversión privada. En países con monedas estructuralmente débiles, la fuga de capitales, desencadenada por una creciente incertidumbre política y decisiones políticas específicas que, se asume, perjudican las expectativas de los inversionistas, también produce un efecto inmediato en el tipo de cambio (Bailey & Chung, 1995).

Por tanto, la expectativa de que las empresas puedan responder negativamente a políticas específicas determina el proceso de toma de decisiones, sin que sea necesario que los representantes de las empresas estén realmente involucrados en el mismo.

El poder estructural, como sostiene Tasha Fairfield (2015a, p. 43), depende de una «creíble y económicamente significativa *amenaza de no invertir*» (énfasis en el original), que puede presentarse de dos formas. Cuando la movilidad del capital es alta, como en el caso de activos líquidos, los inversionistas pueden amenazar con el abandono, es decir, a través de la fuga de capitales y la búsqueda de mercados alternativos. En los casos de activos fijos, los inversionistas pueden responder, cuando encuentran señales políticas negativas o perciben altos riesgos, mediante la retención de su inversión. Como resultado, como argumentó Lindblom (1977), las empresas generalmente tienen una influencia privilegiada sobre los gobiernos.

El poder estructural es especialmente pronunciado en regiones como Latinoamérica, donde el capital está concentrado y, por lo general, es escaso (Schneider, 2013). Al carecer de una base fiscal sólida, los gobiernos latinoamericanos suelen tener una persistente necesidad tanto de crédito como de inversión privada directa. Esto hace que las grandes empresas y las fuentes foráneas de crédito tengan una fuerte influencia sobre el Estado. Tradicionalmente, el poder estructural que ejercen las empresas en la región se da en las compañías que operan en el sector primario exportador, incluida la industria de la agricultura y la extracción de recursos naturales. Sin embargo, a medida que crecían los mercados internos, un proceso que se evidenció por lo menos desde mediados del siglo XX, empezó a desarrollarse un nuevo polo económico urbano más dinámico. La relativa fortaleza de este polo, que también incluye un poderoso sector financiero controlado por bancos locales y extranjeros, depende del nivel de

industrialización, del tamaño del mercado interno y del grado de privatización (por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social). Al mismo tiempo, el aumento de los niveles de deuda externa, incluso a través de bonos del gobierno en emisiones internacionales, elevan la dependencia del Estado de los mercados financieros globales y las calificaciones crediticias internacionales, mientras que la creciente movilidad del capital mejora la «capacidad de salida» para los inversionistas nacionales y extranjeros (Fairfield, 2015b, p. 412).

De esta manera, el poder estructural medular de las élites empresariales en América Latina se ejerce sobre dos polos económicos: agrícola-extractivo y urbano-financiero. Además, las élites locales en América Latina tradicionalmente han invertido la mayor parte de sus activos líquidos en el exterior, como un medio para protegerse de cambios políticos o económicos repentinos (así como de los impuestos). Con la globalización, la movilidad del capital ha aumentado enormemente, facilitando el traslado de activos y, por tanto, el riesgo de fuga de capitales que enfrentan los gobiernos cuando toman decisiones que puedan percibirse como «anti-mercado».

En general, el poder estructural se basa en los mecanismos de mercado y, por lo tanto, no requiere acción colectiva. Sin embargo, dada la concentración de la propiedad del capital en América Latina y los lazos generalmente estrechos (a menudo familiares) que unen a las élites nacionales, este tipo de reacción del mercado puede reforzarse a través de la coordinación, particularmente cuando las élites enfrentan amenazas económicas y políticas o cuando quieren castigar a los gobiernos. Las variaciones en el tipo de cambio y los mercados bursátiles locales pueden ser generadas rápidamente por un puñado de poderosas empresas que venden moneda extranjera o acciones de empresas nacionales. Las señales políticas pueden ser fuertes y claras, y, de manera

efectiva, obligar a los políticos a realizar gestos conciliadores y tranquilizar a los inversionistas. Por ejemplo, cuando en 2002 Luiz Inácio Lula da Silva en el Brasil y en 2011 Ollanta Humala en el Perú —dos líderes vistos como potenciales amenazas para los intereses empresariales— se convirtieron en los principales candidatos electorales, Lula escribió una «Carta al Pueblo Brasileño» y Humala presentó su «Hoja de Ruta», ambos intentando calmar a los inversionistas y moderando públicamente su postura previa sobre política económica. Más recientemente, en 2021, la elección del líder sindical Pedro Castillo en el Perú provocó una fuga de capitales y representó una amenaza para la estabilidad monetaria, forzándolo a brindar garantías para estabilizar los mercados. Sumadas a las promesas de política económica, las garantías suelen incluir el nombramiento de políticos o tecnócratas «amigables» con el mercado para la presidencia del Banco Central y puestos importantes en el gabinete del gobierno.

Cuando se trata de evaluar el alcance y el cambio del poder estructural del empresariado a lo largo de este libro, primero observamos la dependencia del Estado y de la economía en los sectores en los que, a nivel individual, las empresas privadas o grupos empresariales juegan un papel predominante. Los principales indicadores en este respecto se refieren a la relevancia macroeconómica de un sector económico determinado en cuanto a su participación en el PBI, su contribución para los ingresos del fisco, la inversión (extranjera) que atrae y la mano de obra empleada, el grado de concentración o diversificación de la economía y de sectores económicos importantes, y el tipo de propiedad (privada o pública, nacional o extranjera). En segundo lugar, en línea con la distinción que hacen Bril-Mascarenhas y Maillet (2019) entre la mera existencia y el uso real del poder empresarial, así como la propuesta de Tasha Fairfield sobre cómo opera y se operacionaliza el poder estructural (2015b), también identificamos las instancias

en las que las élites económicas activan su poder estructural enviando amenazas (de discontinuar la inversión, suspender la producción o la fuga de capitales) y aquellos casos en los que los que elaboran las políticas públicas responden a tales amenazas percibidas, explícitas o implícitas<sup>10</sup>.

### PODER INSTRUMENTAL

Las empresas pueden expresar sus intereses de varias maneras. De acuerdo con la distinción clásica de Hirschman (1970), las empresas pueden «salir» cuando los gobiernos no están dispuestos a escuchar sus demandas, o utilizar su «voz» para dialogar y negociar. A diferencia de la opción de salida, que es la base del poder estructural, la voz requiere de agencia política por parte de las élites empresariales. El poder instrumental, al igual que el poder discursivo, depende del tipo y del nivel de recursos materiales que posean las élites empresariales. Pero también está profundamente determinada por el grado de su cohesión, coordinación y organización, así como por sus vínculos formales e informales con la arena política (Fairfield, 2015a; Schneider, 2004).

Los tres principales mecanismos cortoplacistas utilizados, tanto políticos como legales, son las donaciones de campañas políticas, el cabildeo (*lobbying*) y el uso de la llamada «puerta giratoria», mediante la cual los ejecutivos del sector privado son llevados a puestos influyentes en el gobierno (Garín & Morales, 2016; Maillet y otros, 2016; Durand, 2019). Otros mecanismos

---

<sup>10</sup> En línea con la óptica cualitativa e histórico-comparativa de este estudio, no pretendemos medir el poder estructural (o el instrumental o discursivo) en sentido estricto. En los capítulos empíricos, combinamos el análisis de indicadores cuantitativos (hasta donde sea posible y útil) con las evaluaciones cualitativas (basadas en fuentes primarias y secundarias) de una manera metodológicamente ecléctica, como para llegar a evaluaciones generales de las respectivas estructuras del poder y las dinámicas que están en juego.

de influencia son desarrollados por intermediarios como *think tanks*, intelectuales vinculados al empresariado y firmas consultoras que buscan influencia a corto y largo plazo en apoyo de políticas proempresariales (Nercesian y otros, 2023). Además, las élites económicas pueden también «cruzar la línea» y entrar en conflictos de interés o en actividades dudosas o ilegales, como el pago de sobornos o la dispensa de favores para obtener acceso e influencia<sup>11</sup>. En la mayor parte de América Latina, esta ‘línea’ está, de algún modo, débilmente definida. Todos estos mecanismos, ya sean legales, dudosos o abiertamente ilegales, pueden perseguirse individual o grupalmente, y movilizarse directa o indirectamente a través de intermediarios.

Las donaciones de campaña pueden canalizarse de manera formal o informal, así como de manera ilegal. En las democracias de masas, el principio de una persona/un voto en las elecciones (particularmente si el voto es obligatorio y las elecciones se basan en la representación proporcional) otorga un poder político considerable a la mayoría. Pero la desigualdad en los ingresos también brinda una oportunidad para que los ricos y poderosos influyan en los partidos con problemas de liquidez y hagan que sus candidatos dependan de grandes donaciones (OEA 2008, pp. 68-70; PNUD, 2018, pp. 371-372). Los vínculos con partidos políticos que representan intereses comerciales y que persiguen agendas proempresariales constituyen fuentes clave del poder instrumental (Fairfield, 2015a).

Aunque hay pocos estudios hasta ahora, grandes donantes han podido canalizar dinero a candidatos presidenciales directamente, a veces utilizando mecanismos complejos para disfrazar su origen. Los partidos políticos en América Latina se enfrentan

---

<sup>11</sup> Si tales prácticas se convierten en la norma (informal), entonces podríamos hablar de «capitalismo del compadrazgo» (Cave & Rowell, 2015).



a grandes dificultades para recaudar el efectivo necesario para participar en las elecciones a través de los aportes de sus miembros, por lo que pueden volverse precariamente dependientes de aquellos donantes adinerados con agenda propia. En algunos casos, como demuestra Casas-Zamora (2005), las élites empresariales ven las contribuciones de campaña como un seguro para mitigar las decisiones legislativas o ejecutivas que consideran arbitrarias. Estas donaciones generalmente se canalizan de manera informal, con pagos en efectivo entregados directamente al candidato o líder del partido.

Esta situación de «dados cargados» ha llevado a discusiones sobre exceso de influencia y captura política, y ha desencadenado propuestas para reformar el sistema electoral a través del financiamiento público a los partidos para ayudar con los costos de publicidad en los medios (Casas-Zamora, 2005; Posada-Carbó & Malamud, 2005; OEA, 2008). Aunque la regulación de las finanzas de los partidos se ha vuelto más estricta, el debate en América Latina persiste, ya que los grandes donantes tienden a acomodarse a los cambios y continúan haciendo uso de donaciones informales para mantener su influencia<sup>12</sup>. Además, los líderes empresariales y las organizaciones pueden financiar campañas en los medios de comunicación en defensa del modelo de mercado y para promover candidatos favorables a las empresas.

El escándalo de Lava Jato en América Latina (2016-2021) brinda evidencia detallada de cómo los conglomerados brasileños de la construcción hicieron grandes contribuciones de campaña de manera regular en toda América Latina, y en otros lugares, en casi todas las elecciones, cubriendo los gastos tanto de los candidatos,

---

<sup>12</sup> Los estudios sobre contribuciones en países en desarrollo, que ven el impacto a largo plazo en el sistema político, también consideran al dinero como un mecanismo potente de influencia (Sachs, 2011; Gilens, 2012; Cagé, 2018). Probablemente en ningún lugar esto es más cierto que en las elecciones en Estados Unidos.

como de los partidos. Las contribuciones se realizaron principalmente a través de medios informales o ilegales (pagos en efectivo entregados directamente a los líderes y a sus directores de campaña sin recibos y sin que figuraran como contribuciones de campaña) o mediante transacciones bancarias fuera del país. Una vez que las empresas establecen una conexión con los líderes y los partidos, hay una «deuda presente y futura», para usar la expresiva frase de Marcelo Odebrecht (Cabral & Oliveira, 2017; Durand, 2018b, p. 86). A medida que los partidos y nuevos líderes llegaban a ocupar los asientos del poder político, la constructora brasileña Odebrecht restablecía el contacto para recordarles que honren su deuda. La conexión entre sobornos y contratos amañados en obras públicas ha sido una constante en América Latina, como lo demuestran las investigaciones judiciales de los Estados Unidos sobre Brasil y otros once países latinoamericanos (Departamento de Justicia de EE.UU., 2016).

El cabildeo o *lobbying* es una forma de influencia política ampliamente utilizada y altamente organizada, particularmente en las democracias, ya sea en el Norte Global (Gilens, 2012; Cagé, 2018) o en el Sur. Según Fuchs (2007), el financiamiento político se ha convertido en un mecanismo de acceso e influencia muy efectivo para las corporaciones internacionales a nivel global, lo que explica que las corporaciones destinen a este fin sumas cada vez mayores. De hecho, se ha convertido en una industria, a medida que las firmas especializadas se internacionalizan para atender a grupos empresariales globales y locales en América Latina y otros lugares. Los conglomerados nacionales más grandes y las firmas globales tienden a contratar los servicios de dichas empresas que, a su vez, contratan lobistas locales. En América Latina, incluso en países donde la regulación ha mejorado (como Chile), el cabildeo opera principalmente en la sombra (Garín & Morales, 2016; Castellani, 2018).

La puerta giratoria también es un mecanismo ampliamente utilizado. En este caso, las élites empresariales colocan a «expertos» con ideas afines en el gobierno (como miembros del gabinete, asesores, directores de entidades reguladoras e incluso en la administración tributaria) o los contratan directamente (Castellani, 2018; Nercesian y otros, 2023). Ambas puertas giratorias —las que brindan entrada al gobierno y las que brindan una salida para exfuncionarios para su ingreso al mundo corporativo— ofrecen a los actores empresariales una gran cantidad de información y contactos. También proveen a las élites empresariales del entendimiento sobre el funcionamiento interno de las burocracias, así como información interna para maximizar los esfuerzos de cabildeo. Sin embargo, dadas las prácticas normales de rotación democrática, tal influencia directa dentro de los gobiernos requiere esfuerzos continuos por parte de las élites empresariales. En particular, cuando los gobiernos cambian después de las elecciones, el acceso de los empresarios puede verse interrumpido, aunque solo temporalmente.

Como en el caso de la financiación de las campañas electorales de los partidos, el cabildeo y la puerta giratoria, aunque legales, también pueden generar fácilmente conflictos de intereses<sup>13</sup>. Ambos mecanismos tienden a operar en un área gris, una zona opaca en la que es difícil diferenciar claramente lo bueno de lo malo, lo legal de lo ilegal y lo privado del interés público. Sea que se sobrepase o no la línea de la legalidad, el cabildeo y la puerta giratoria generan un mecanismo de transmisión que permite una conexión directa con quienes toman decisiones sobre lo que las empresas proponen, influyen o pretendan vetar en materia de

---

<sup>13</sup> La respuesta institucional a los desafíos de la puerta giratoria es la introducción de un período de «enfriamiento», en el que los funcionarios estatales deben esperar un tiempo antes de pasar al sector privado.

leyes u otras decisiones gubernamentales (Maillet y otros, 2016; Garín & Morales, 2016). Otra función puede ser proteger a las corporaciones de la supervisión del Ejecutivo o del Congreso (Cave & Rowell, 2015).

La posibilidad de ser contratado por una gran empresa es un incentivo efectivo que utiliza el sector privado (PNUD, 2018, pp. 386-396). La contratación de familiares o amigos de los líderes políticos es una práctica muy extendida en América Latina, donde conseguir trabajo en una gran empresa es una forma de acceso al privilegio. Esta fue una práctica muy utilizada por Odebrecht en América Latina (Durand, 2018b, p. 280). Los favores, en forma de obsequios (obras de arte, artículos personales costosos) o invitaciones (a hoteles o incluso ‘contratos’ para dar conferencias) pueden complementar los esfuerzos de cabildeo. Estas dos formas adicionales de influencia también forman parte del área gris y pueden convertirse fácilmente en una forma de soborno.

Las élites económicas pueden mejorar la eficacia de las formas de influencia política directa mediante el uso de sus redes sociales y profesionales. En el capitalismo latinoamericano, que se basa en la familia, los círculos sociales de amigos y parientes son un activo importante. Estos lazos son una forma particularmente útil de capital social (Lazzarini, 2011; Bull y otros 2013; Schneider, 2004; Cárdenas & Robles-Rivera, 2020). Las redes de conexión de las empresas, familia y amigos —conocido en inglés como «F connection» (*firm, family & friends*) — son útiles tanto para los negocios como para los tratos políticos (Ben-Porath, 1980). Adicionalmente, las corporaciones nacionales e internacionales cuentan con una red profesional de intermediarios, como organismos de expertos profesionales —*think tanks*—, estudios de abogados, asesores de impuestos, contadores y compañías de relaciones públicas, para desarrollar propuestas

de política y hacer el cabildeo por ellas. Dado que los funcionarios de alto rango tienden a ser reclutados dentro las élites, dichas redes facilitan el acceso y la influencia a través de contactos personales (PNUD, 2018).

La cohesión o unidad es una variable clave en el despliegue del poder empresarial instrumental, particularmente en coyunturas críticas (Fairfield, 2015a). La cohesión y coordinación dentro de la clase requiere liderazgo y la capacidad para reunir segmentos empresariales de diferentes tamaños, sectores, regiones y facciones políticas, evitando las estrategias divisivas utilizadas por coaliciones o gobiernos que se oponen a la influencia empresarial. Tradicionalmente, esta capacidad de unirse se lograba de manera informal a través de redes. Las familias líderes que controlan los grupos empresariales convocan a reuniones privadas para acceder o coordinar con funcionarios gubernamentales de alto nivel, un fenómeno común en América Latina (conocido en la República Dominicana como el acuerdo de aposentos), o para discutir estrategias para hacer frente a las fuerzas de oposición y gobiernos que se consideran hostiles.

La unidad de clase también se puede lograr a través de asociaciones empresariales, una forma de desarrollo organizacional de finales del siglo XX (Durand & Silva, 1998; Schneider, 2004). Si bien existen diferentes niveles de suma de intereses (en términos de sectores económicos o subdivisiones territoriales), es la formación de organizaciones empresariales centrales a nivel nacional, que agrupan asociaciones sectoriales y regionales, lo que marca la diferencia. Estas, sin embargo, rara vez incluyen a empresas medianas y pequeñas, las cuales tienden a seguir caminos organizacionales diferentes y carecen del gran dinero que poseen las asociaciones empresariales más grandes. La capacidad de las empresas más pequeñas para mantener una fuerte representación sectorial es limitada, como muestra el caso mexicano (Shadlen, 2000), y su

base tiende a ser diversa. Así como con el poder estructural, por lo tanto, la distribución del poder instrumental favorece de manera desproporcionada los intereses corporativos más grandes, esto es, a los grupos económicos y las multinacionales.

La representación formal del sector empresarial se limita básicamente a las grandes empresas y a las principales asociaciones que hablan en nombre del sector privado en su conjunto. Por tanto, el tamaño importa, así como el origen social de los emprendedores. Incluso en los casos en los que algunas empresas más pequeñas tienen éxito y sus directores eventualmente se vuelven millonarios, las divisiones sociales entre las élites cholas «emergentes», como se les llama en la región andina, y las élites tradicionales de origen europeo, que viven y circulan en diferentes círculos, agrega otra capa de separación de clase<sup>14</sup>.

La unidad no es solo el resultado de la capacidad de reunir fuerzas para aumentar la presión sobre el gobierno o apoyar a una coalición gobernante. Puede desarrollarse si las empresas consiguen superar las divisiones que separan las actividades económicas (por ejemplo, el «choque sectorial» entre exportadores e industriales en los años 60 y 70) y regiones (élites de la capital versus élites provincianas), sin mencionar los efectos de las divisiones entre facciones políticas. En casos de choque sectorial, las decisiones de política económica pueden beneficiar a algunos intereses y sectores empresariales y, a la vez, perjudicar a otros.

---

<sup>14</sup> En Perú y Bolivia, los «empresarios emergentes» son un fenómeno relativamente nuevo, particularmente visible en el área de Gamarra en Lima, conocida en gran parte por su industria textil y tiendas; y en El Alto, la ciudad gemela de La Paz, conocida por sus enormes mercados al aire libre. Los empresarios prósperos de estas áreas y sectores populares, los cuales están dominados por el comercio informal extendido, rara vez interactúan con los representantes empresariales tradicionales de las principales asociaciones de comercio. En suma, la «fusión de élites» es incompleta, al menos hasta ahora. El dinero no suele ser suficiente para cruzar los puentes sociales. Para Perú, ver Durand (2017b), para Bolivia, Espinoza (2015) y Molina (2019).

Lo mismo puede ocurrir en regiones, que pueden ser favorecidas o desfavorecidas. Esta división es estructural en el sentido de que corresponde a diferentes grupos de intereses.

La unidad requiere liderazgo y apoyo organizativo para ser eficaz, pero, sobre todo, necesita de causas comunes. Reunirse es más fácil cuando hay problemas comunes o una percepción generalizada de peligro, cuando hay amenazas desde «arriba» o desde «abajo», como argumentó O'Donnell (1973) en su estudio sobre el surgimiento de regímenes burocrático-autoritarios en Sudamérica. El empresariado se une cuando se enfrenta a conflictos sociales que pueden paralizar la economía (huelgas generales, bloqueos de carreteras, «marchas de sacrificio», etcétera) o cuando quienes se levantan atacan directamente a las élites empresariales (bombas en las instalaciones, secuestros de empresarios, ocupación de locales comerciales, etcétera). De esta manera, los líderes empresariales y las organizaciones coordinan para crear condiciones que permitan salvaguardar la propiedad y proteger a los propietarios y ejecutivos. Las amenazas «desde arriba» pueden ser generadas por gobiernos nacionalistas o socialistas que promueven políticas de apoyo a las organizaciones de trabajadores y sus demandas, cuando se aumentan los impuestos o se expropia o confisca la propiedad privada.

La unidad empresarial, ya sea activada por desafíos populares desde abajo, por amenazas políticas desde arriba, o por una combinación de ambos, es más probable que se desarrolle en defensa de los objetivos generales de clase (Durand & Silva, 1998; Fairfield, 2015a, pp. 37-38; Fazekas & Tóth, 2016, p. 323). Puede surgir en defensa de un modelo de desarrollo económico orientado al mercado o de un gobierno favorable a las empresas, o en oposición a un gobierno o un modelo de desarrollo que se perciba como perjudicial para los intereses empresariales. Con frecuencia, sin embargo, las divisiones, así como los intereses contrapuestos,

tienden a impedir que se enraícen formas más elevadas de cohesión dentro una determinada comunidad empresarial.

En resumen, esta discusión teórica y conceptual nos proporciona dos enfoques para evaluar empíricamente el poder empresarial instrumental. Por un lado, veremos las evidencias para cada uno de los tres mecanismos de influencia empresarial directa, es decir, donaciones de empresarios o empresas a partidos, a políticos y a campañas electorales; asimismo, información cualitativa sobre esfuerzos y éxitos de cabildeo; y también, individuos que sirven de vínculo directo entre el mundo de los negocios y la arena política, en línea con la «puerta giratoria» (aquí, la información más importante se refiere a la representación de empresarios o tecnócratas con pensamientos afines, dentro de gabinetes y organismos reguladores). Por otro lado, analizamos la organización de la comunidad empresarial. Al estudiar la evolución de la estructura y de la agencia de las asociaciones empresariales en los tres países de los Andes centrales, podemos evaluar la unidad/cohesión o fragmentación/división de las élites empresariales y analizar las estrategias y prácticas que utilizan las asociaciones empresariales más importantes cuando se trata de influir en los debates y decisiones políticas.

### **PODER DISCURSIVO**

La dimensión ideológica nos permite producir una visión integral del rol y la capacidad de agencia de las élites empresariales en las sociedades capitalistas. En contraste con el poder estructural e instrumental, el poder discursivo no está relacionado con la influencia política en un sentido estricto, sino más bien con la capacidad de las élites económicas para dar forma a los valores de la sociedad, los discursos públicos y la opinión pública, incluido lo que Gramsci llamó el «sentido común», de tal forma que puedan crear



un clima de aceptación y, por tanto, apoyo a su agenda e intereses (Durand, 2019; Fuchs, 2007). El poder discursivo, por lo tanto, incluye la capacidad para formar un entendimiento más amplio sobre el papel de la empresa privada, el «emprendimiento» y el «mercado», así como sobre formas (in)adecuadas de regulación estatal (Kwak, 2014), y la transformación ideológica del papel de las corporaciones (por ejemplo, en términos de «responsabilidad social»), que les permite cumplir «un nuevo rol político» (Scherer & Palazzo, 2011). En términos generales, tanto las corporaciones nacionales como las internacionales, y las personas y familias adineradas, buscan desarrollar discursos que legitimen su privilegio y poder, y que proyecten una imagen positiva a la sociedad. Esto es cada vez más importante en sistemas democráticos en los que los gobiernos dependen del apoyo público y en los que los aliados políticos de los grupos empresariales necesitan competir electoralmente con fuerzas que representan a otros grupos sociales mucho más numerosos.

Varias características definen y dan forma al poder discursivo empresarial en América Latina y más allá de ella. En primer lugar, ya sean tradicionales y oligárquicas, o más modernas y empresariales, las concepciones proempresariales sobre cómo organizar la economía, el gobierno y la sociedad se basan generalmente en la idea del predominio de la propiedad privada, concentrada en gran medida en manos de élites locales y extranjeras. Más específicamente, las corporaciones y las asociaciones empresariales generan y difunden ideas sobre el papel clave que desempeñan en el proceso general de ‘desarrollo’, ‘modernización’ o incluso ‘civilización’. Se proyectan como élites valiosas que generan riqueza, por lo que justifican que se compensen adecuadamente sus esfuerzos, como muestran los estudios sobre las percepciones y actitudes de las élites (ver Nercesian y otros, 2023). Se muestran como los agentes «indispensables» de aquellos sectores económicos estratégicos que

más contribuyen al PBI, al empleo y, nuevamente, al desarrollo o la modernización. En pocos sectores esto es más importante que en el sector primario-exportador, el cual ocupa una posición central en la mayoría de las economías latinoamericanas. Los propietarios y sus organizaciones han desarrollado un conjunto de conceptos —justificados por medio de disposiciones legales— diseñados para legitimar el acceso a los recursos naturales (tierra y agua), proceso iniciado de manera violenta y arbitraria en la época de la conquista de América Latina (Mattei & Nader, 2013). Tales ideas y conceptos, difundidos en un inicio por imperios y corsarios para justificar el despojo indígena, evolucionaron con el tiempo, a medida que se desarrollaban en la región modos antiguos y novedosos de acumulación basada en los recursos naturales. Tradicionalmente, los propietarios de haciendas y plantaciones, así como las empresas extranjeras, se presentaban a sí mismos como «civilizadores», como agentes de la modernización y el progreso tecnológico en lugares «atrasados» del mundo, especialmente en los lugares del interior pobres y en donde la riqueza se concentraba en las ciudades. Este tipo de discurso proextractivista ha asumido una forma más integral desde el comienzo del nuevo milenio como «un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza», citando a Gudynas (2015). Las corporaciones a cargo de grandes proyectos de inversión se presentan como buenos ciudadanos corporativos, socialmente compatibles y ambientalmente responsables (Portocarrero & Sanborn, 2006).

En segundo lugar, esta noción del papel modernizador de la empresa privada también se basa en la forma poscolonial asumida por élites empresariales latinoamericanas específicas. Dado el predominio de inversionistas de origen europeo y norteamericano en los estratos altos de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, las élites locales e internacionales comparten una visión eurocéntrica sobre el derecho a gobernar, basada en ideas de superioridad

cultural, una visión que hace eco con el sentir público de gran parte de la población (Quijano, 2000). Esta visión ha tendido a verse reforzada por los patrones de migración de una variedad de países europeos y la fusión con las élites cuando los inmigrantes que disfrutaban del éxito económico se mezclan con las principales familias locales.

En tercer lugar, con la expansión de la globalización económica las corporaciones globales modernas se han convertido en modelos para inspirar cambios organizacionales y discursivos dentro de la empresa y dentro de los conglomerados económicos latinoamericanos. Los ejecutivos latinoamericanos —muchos de los cuales han recibido capacitación en nuevas prácticas comerciales a través de maestrías de negocios internacionales y otras formas de estudios en el extranjero— han asimilado este modelo. De esta manera, buscan replicar las «mejores prácticas» internacionales (*benchmarking*), modernizando sus conglomerados y proyectándose a los mercados internacionales, a menudo con la ayuda de empresas consultoras.

La consolidación del neoliberalismo como modelo económico dominante en América Latina y su resiliencia (Madariaga, 2020) han fortalecido la noción del papel central de los empresarios como productores de riqueza y oportunidades de empleo, y el rechazo a las ideas de intervención estatal para el desarrollo y la redistribución. Estos puntos de vista fueron adoptados por las élites nacionales en la década de 1980 como la política económica preferida, y se han reforzado en las décadas siguientes (López, 2019). Como era de esperar, el rechazo al estatismo y la promoción de la empresa privada resultaron atractivos para las élites locales cuando se enfrentaron a regímenes intervencionistas en las décadas de 1960 y 1970, un modelo que terminó en graves fracturas económicas e incluso, en algunos casos, en crisis hiperinflacionarias. Estos puntos de vista solo se vieron reforzados por

episodios de expropiación y confiscación de propiedad privada y la promoción de poderosas empresas estatales (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 70-71).

Cuando se trata de mecanismos por los cuales las élites empresariales dan forma al discurso público, los medios de comunicación privados juegan un papel crucial (Hughes & Prado, 2011). Los propietarios de medios privados representan por sí mismos intereses económicos, y suelen estar estrechamente vinculados con otros sectores empresariales. Un ejemplo son los conglomerados de medios privados que surgieron a partir de la propiedad de los periódicos nacionales, complementada con el control de las cadenas de radio y televisión. Las familias líderes controlan estos conglomerados, que incluyen a *Clarín* en Argentina, *O Globo* en Brasil, *El Mercurio* en Chile y *El Comercio* en Perú (Becerra & Mastrini, 2017). Consecuentemente, las corporaciones confían en ellos para publicidad, cobertura positiva sobre noticias empresariales y, en general, para presentarlos como organizaciones sanas, honestas e innovadoras. Vale la pena mencionar que las corporaciones más ricas pueden comprar y establecer medios de comunicación, una práctica cada vez más común. Políticamente, las organizaciones de medios se han convertido en un poder de facto, al punto de que esto ha generado discusiones sobre la «captura de medios» (Schiffrin, 2017). Adicionalmente, las élites empresariales también influyen en los valores de la sociedad y en los discursos públicos a través de su influencia sobre los sistemas educativos, en particular, la educación universitaria. Más aún, las vías de poder instrumental antes mencionadas también se utilizan para promover ideas generales y conceptos que apoyan la agenda proempresarial y los candidatos promercado.

Este poder discursivo no solo justifica el privilegio y la influencia —el derecho a la riqueza— sino que también fomenta formas no coercitivas de control o dominación sobre la sociedad

en su conjunto. En esta línea de pensamiento, Gramsci (1980) argumentó de manera convincente que los capitalistas ejercen un poder cultural y ético dentro de la sociedad civil con el objeto de lograr hegemonía. Este tipo de enfoque ha sido adoptado en América Latina por académicos (neo) marxistas para explicar patrones de dominación de clase en la era neoliberal, que reflejan una ofensiva ideológica en un contexto de fracasos pasados de proyectos de desarrollo (Portantiero, 1999; Aricó, 2015).

Como pasaremos a mostrar, el concepto de captura del Estado ayuda a explicar en términos más específicos los intentos de las élites empresariales para establecer un rol hegemónico en América Latina, que se basa en las condiciones histórico-estructurales que facilitan la influencia empresarial sobre el Estado y los instrumentos políticos utilizados para lograrlo. Sin que sorprenda, el renovado discurso ideológico corporativo a nivel global, articulado por empresarios exitosos y sus gerentes, es capaz de colocar a prominentes empresarios en posiciones de poder a través de victorias electorales. Entre ellos destacan Gonzalo («Goñi») Sánchez de Lozada en Bolivia (elegido en 1993 y nuevamente en 2002), Vicente Fox en México (2000), Mauricio Macri en Argentina (2015), Sebastián Piñera en Chile (2010 y nuevamente en 2018), y Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2016) (Nercesian, 2020). Un caso reciente que vale la pena mencionar es el de Guillermo Lasso, un destacado banquero que llegó al poder en Ecuador en 2021 (Macaroff, 2023, véase el capítulo 5).

Contrariamente a lo que podría creerse, el poder discursivo de las empresas también es producto de la democratización. En la medida en que la democracia otorga a todos los actores, independientemente de su acceso a recursos, iguales oportunidades formales para participar en el diseño del debate público y político, esta habilita, a su vez, ofensivas ideológicas y campañas electorales propiciadas por grupos minoritarios y privilegiados. El resultado

es una nueva forma de «batalla de ideas» que ocurre en un campo de juego altamente desigual.

Cuando se trata de evaluar empíricamente el poder empresarial y su influencia, la dimensión discursiva es, sin duda, la más difícil de medir (Fairfield, 2015a, p. 52). En este libro utilizamos una estrategia triple para tener una idea del alcance y el cambio del poder discursivo empresarial en los tres casos de los Andes centrales. Primero, analizamos las estrategias discursivas empleadas por los líderes empresariales y sus representantes utilizadas para moldear la opinión pública y los debates políticos. Segundo, observamos la estructura y el desarrollo del sector de los medios de comunicación como un espacio clave del poder empresarial discursivo. En tercer y último lugar, para evaluar el desarrollo general de los discursos públicos y los debates políticos a lo largo del tiempo, nos basamos en la literatura existente con el fin de identificar el papel (hegemónico o disputado) de las ideas promovidas, los conceptos y las visiones que las apoyan.

### **CAPTURA DEL ESTADO: TEORÍAS Y ESTUDIOS COMPARATIVOS**

Mientras que el concepto de poder empresarial nos ayuda a identificar y evaluar las formas en que las élites económicas ejercen una influencia privilegiada sobre las políticas del Estado y la sociedad en general, la noción de captura del Estado dirige nuestra atención hacia el punto en el que la influencia privilegiada se convierte en control efectivo. La teoría de la captura del Estado, por lo tanto, contribuye a la comprensión de cuán efectiva (o limitada) puede ser la movilización de estos poderes tridimensionales a nivel específico y en un nivel más general. A nivel específico, ayuda a dilucidar las condiciones políticas en las que los privilegios «normales» de las élites económicas, en términos de acceso político como se describe líneas arriba, se convierten

en influencia «indebida» (para comprar leyes) e influencia «excesiva» (para dictar leyes) (Hellman & Kaufmann, 2001). A nivel general o social, la teoría también sugiere que las élites económicas pueden generar condiciones bajo las cuales las empresas no solo moldean, sino que efectivamente determinan (segmentos específicos de) el debate político y el discurso público en general. Esta última proyección general del poder empresarial sobre la agenda política puede conceptualizarse como «captura política» (Crabtree & Durand, 2017, p. 12)<sup>15</sup>.

Las situaciones que favorecen al poder empresarial para permitir la captura del Estado, o la captura política, se relacionan con modelos de desarrollo económico en los que prevalecen las fuerzas del mercado. Los modelos de desarrollo orientados al mercado, como veremos más adelante cuando recapitulemos la evolución económico-política de América Latina en los últimos cien años, pueden coexistir con distintos tipos de regímenes políticos, ya sean autoritarios o democráticos. La teoría contemporánea de la captura del Estado está particularmente dirigida a entender el funcionamiento interno de las democracias, al menos el de las formalmente establecidas. La liberalización de los mercados tuvo lugar en un momento en que los gobiernos elegidos se multiplicaron a nivel mundial durante la llamada «tercera ola de democratización», entre fines de la década de 1970 y principios de los años noventa (Huntington, 1991). Como argumenta Domínguez (1998) para el caso de América Latina, la expansión de las libertades económicas y políticas allanó el camino para una

---

<sup>15</sup> Enfocándose de manera específica en la dimensión discursiva (o ideológica) de la captura política, James Kwak (2014) también ha introducido el concepto de «captura cultural». En este, una «industria» determinada configura exitosamente «las comprensiones sobre el mundo» más amplias de las instituciones reguladoras estatales para que estas últimas «sirvan a los fines de la industria» de manera efectiva (Kwak, 2014, p. 79).

nueva era de «democracias de mercado» y gobernabilidad que combinaba estos dos principios liberales, en teoría virtuosos y auto reforzados.

Al analizar las formas de influencia que de facto conducen al control sobre decisiones políticas específicas por actores económicos particulares, la teoría de la captura del Estado cuestiona la combinación positiva de estos dos supuestos liberales. Se centra en el poder más que en la gobernanza y sugiere que el primero prevalece, dentro de ciertos límites, sobre el segundo. También destaca la presencia de modos de gobierno oligárquicos en el contexto de regímenes nominalmente democráticos. En su análisis de la captura del Estado en América Latina, tanto Cañete (2018) como Cortés e Itriago (2018) afirman que la desigualdad en el acceso, expresada en los privilegios de las élites, genera «democracias capturadas». Otros politólogos han presentado argumentos similares que, enfatizando el predominio de los principios oligárquicos en las democracias modernas de América Latina, consideran la necesidad de un análisis realista del liberalismo para «desmitificar» la democracia (Foweraker, 2018). A fines de la década de 2010, la discusión sobre la captura del Estado y sus efectos en la democracia se volvió cada vez más relevante. Tal como argumenta Cameron (2021), complementando la teoría de Foweraker, América Latina ha visto «el regreso de la oligarquía». El «giro a la izquierda», que se iniciara en Venezuela en 1998, dio lugar, hacia el año 2016, al regreso de políticas oligárquicas dirigidas por empresarios, en particular con Jair Bolsonaro en Brasil, Mauricio Macri en Argentina y tanto Moreno como Lasso en el Ecuador.

La teoría de la captura del Estado, desarrollada inicialmente en los años setenta y ochenta, se basó en estudios de la influencia empresarial sobre los organismos reguladores (Stigler, 1971). El análisis de la «captura regulatoria» fue seguido por estudios



sobre el «comportamiento rentista» por parte de las grandes industrias. Algunos estudiosos alineados con los intereses promercado enfatizaron las consecuencias negativas de la influencia empresarial sobre el Estado para sofocar la competencia y conducir a políticas que beneficien a industrias o grupos particulares. Los estudios sobre búsqueda de rentas se aplicaron al análisis crítico del período «populista» en América Latina, caracterizado por el intervencionismo estatal y la protección de las industrias locales. Hernando de Soto calificó estas políticas de «mercantilistas», argumentando que las grandes empresas se beneficiaban de protecciones legales que discriminaban a las empresas informales, criticando así el modelo intervencionista de desarrollo económico (De Soto, 1986).

Hellman y Kaufmann, quienes reintrodujeron la discusión sobre la captura del Estado a principios del siglo XXI para explicar las «desviaciones» de las democracias promercado en Europa del Este y los países de la antigua Unión Soviética, definieron la captura del Estado como el resultado de «los esfuerzos de las empresas para dar forma a las leyes, políticas y regulaciones del Estado en beneficio propio, proporcionando ganancias privadas ilícitas a los funcionarios públicos» (2001, p. 2). Estos autores desarrollaron esta rama más específica de la teoría de la captura del Estado con un fuerte respaldo institucional del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La suposición era que las oligarquías que surgieron en el mundo poscomunista utilizaron su poder material para sobornar a los funcionarios con el fin de «comprar» leyes, una práctica considerada como un fracaso de las reformas del mercado (Manzetti, 2009). La corrupción en las relaciones empresa-Estado fue su principal preocupación.

La captura del Estado expresa aquí la combinación de dos tipos de poder empresarial (estructural e instrumental) y dos formas de

control ejercido por las élites para obtener una legislación favorable que genere beneficios particulares y para vetar o bloquear reformas, que en conjunto conducen a una mala gobernanza:

En particular, nosotros enfatizamos la importancia de los mecanismos a través de los cuales las empresas buscan moldear las decisiones tomadas por el Estado para obtener ventajas específicas, a menudo a través de la imposición de barreras anti competitivas que generan ganancias altamente concentradas para favorecer selectivamente a empresas poderosas, a expensas de un costo social significativo. Debido a que tales empresas usan su influencia para bloquear cualquier reforma política que pueda eliminar estas ventajas, la captura del Estado se ha convertido no solo en un síntoma sino también en una causa fundamental de la mala gobernanza (Hellman & Kaufmann, 2001, pp. 2-3).

Aunque las empresas de diferentes tamaños pueden usar sobornos para ganar influencia sobre Estados porosos (Hellman & Kaufmann, 2001, p. 6), otros académicos consideran que los principales captores del Estado en Rusia y Europa Central son las grandes empresas o la «oligarquía» (Yakolev, 2006; Innes, 2014), hasta el punto de que es posible referirse a ellas como «captura estatal oligárquica» (Marandici, 2017). Los estudios realizados en América Latina llegaron a conclusiones similares, particularmente con el frenesí de privatizaciones de la década de 1990. En las dos regiones, las encuestas y clasificaciones proporcionaron evidencia empírica sobre qué tan fuerte fue la captura del Estado vista caso por caso (Banco Mundial & Vicepresidencia de la República de Colombia 2002). La idea de variaciones o grados de captura del Estado, que surgió inicialmente a partir de las diferencias identificadas en los datos de las encuestas, condujo más tarde a la discusión de los tipos de captura del Estado, que van desde moderados a extremos (Omelyanshuk, 2001; Durand, 2010a).

Otra rama de la teoría de la captura del Estado amplió el enfoque al discutir las formas legales de influencia política indebida o excesiva, logradas a través de los tres mecanismos del poder empresarial instrumental discutidos anteriormente: la financiación de las campañas electorales, el cabildeo y el uso de la «puerta giratoria». Los efectos de tal influencia pueden exacerbarse aún más cuando se consideran métodos ilegales (o corrupción) y, como dijimos anteriormente, la línea divisoria entre formas de influencia legales e ilegales puede ser difícil de determinar con precisión. Una mejor comprensión de estas formas de influencia de la élite requiere una comprensión de la historia que tenga plenamente en cuenta las estructuras y los procesos que surgen en momentos particulares y en contextos específicos (García Laguardia, 2001; Omelyanshuk, 2001; Innes, 2014; Fuentes Knight, 2016). Estos estudios enfatizan los factores histórico-estructurales, tanto en Europa Central como en América Latina, que generaron las condiciones para que creciera este tipo de control empresarial sobre el Estado. Se pueden identificar tres factores principales. El primero se refiere a una alta concentración de poder en manos de las corporaciones, expresada en la formación de oligopolios en sectores económicos clave, una concentración de recursos que acentúa las desigualdades históricas y actuales<sup>16</sup>. Segundo, la captura se ve facilitada por un Estado débil y fácilmente penetrable, especialmente cuando esta situación se ve agravada por la corrupción; un sistema de partidos en el que la toma de decisiones tiende a

---

<sup>16</sup> Una alta concentración de recursos económicos (capital, tierra) en manos de corporaciones locales e internacionales se desarrolló en un contexto donde el sector privado reforzó su papel, siendo la propiedad privada la forma principal e indiscutible de propiedad. La privatización de las empresas estatales, el acceso más fácil a los recursos naturales y la apertura de nuevos campos de acumulación privada (como pensiones, infraestructura, servicios públicos) han acentuado esta tendencia desde la década de 1990.

concentrarse en manos del Ejecutivo; y una clase política que se confabula con los intereses empresariales. El tercer factor incluye el debilitamiento de los sindicatos y asociaciones de pequeñas empresas, así como de otras organizaciones de la sociedad civil que involucran la acción colectiva por parte de grupos no elitistas. Esta última condición puede surgir, por ejemplo, debido a los efectos desmovilizadores de las reformas neoliberales sobre el trabajo organizado, el cual incluye formas de empleo más precarias y el crecimiento del sector informal (Kurtz, 2004; Wolff, 2020b).

Estas condiciones generales, que varían significativamente de un país a otro, aunque son bastante fuertes en los países de los Andes centrales, también estuvieron presentes en la época de las oligarquías latinoamericanas tradicionales, es decir, antes del advenimiento de la política de masas. En el período que siguió a la Independencia, estas desigualdades continuaron incólumes hasta las primeras décadas del siglo XX, con el poder ejercido a través de familias pertenecientes a la élite, las cuales gestionaban directamente con el Estado o lo hacían a través de liderazgos militares. Hubo un retorno a condiciones bastante similares en los períodos post populistas/intervencionistas, con la introducción de políticas promercado desde la década de 1980 en adelante, con élites corporativas modernas asumiendo algunas de las características de la vieja oligarquía y, en algunos casos, líderes empresariales mostrando que podían ganar campañas para alcanzar el poder.

Estos patrones cambiantes (la oscilación entre los modelos económicos orientados al mercado y al Estado, típico de América Latina) revelan períodos o momentos de resistencia a la captura corporativa del Estado. El acceso preferencial que beneficia intereses privados estimula movimientos en contra, originando a su vez esfuerzos políticos para limitarlo o controlarlo. Estos esfuerzos pueden conducir a un cambio político y económico.

Así como el Estado tradicionalmente ha sido «capturado» por las oligarquías tradicionales, o recapturado por grupos empresariales modernos y mejor organizados, también puede ser «liberado» por nuevas coaliciones gobernantes que enfatizan la autonomía del Estado, una regulación más fuerte y políticas redistributivas (Blofield, 2011b, p. 59). Esto obliga a las élites económicas a adaptar su juego político a circunstancias nuevas y más desafiantes. En suma, a medida que se sucedían los ciclos políticos de la región y surgían diferentes modelos económicos, las élites empresariales aprendieron a utilizar sus poderes tridimensionales, adaptándolos a tiempos más difíciles y poniendo a prueba su temple para responder a tales desafíos.

#### **MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO, COYUNTURAS CRÍTICAS Y VARIACIONES EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y EMPRESARIOS EN AMÉRICA LATINA**

Las economías capitalistas, ya sean sostenidas por gobiernos autoritarios o democráticos, son arreglos que, en los términos de la teoría francesa de la regulación, combinan un régimen específico de acumulación y un modo de regulación correspondiente (Lipietz, 1987). Tales arreglos son sostenidos por coaliciones gobernantes. Según el tipo de régimen político y el modelo de desarrollo económico, estas coaliciones expresan variaciones de las relaciones empresa-Estado, pero también de las relaciones élite-sectores populares y las relaciones Estado-sociedad en un sentido más amplio. En este nivel abstracto, es útil distinguir entre dos tipos generales de modelo de desarrollo económico. En los modelos orientados al mercado, la acumulación de capital o el desarrollo económico se deja principalmente en manos de actores empresariales privados que compiten en «el mercado», tanto a nivel nacional como internacional. Aquí, la regulación estatal

de la economía tiene como objetivo principal permitir la iniciativa privada y la competencia, al tiempo que ofrece cierta protección al consumidor. En los modelos centrados en el Estado, este asume un papel mucho más importante en los asuntos económicos. Su rol incluye tanto la intervención estatal en la economía privada, a través de la regulación y la redistribución, como la participación directa del sector público en la producción de bienes y servicios a través de empresas estatales.

La problemática de los cambios en las políticas, modelos y estructuras económicas ha sido objeto de numerosos y acumulativos estudios comparativos sobre la economía política de América Latina y a nivel subregional (América del Sur, el Caribe y América Central)<sup>17</sup>. Como ha sido ampliamente documentado en estos estudios, los cambios en el modelo de desarrollo económico suelen estar estrechamente relacionados con cambios en el régimen político o, al menos, con modificaciones significativas en las relaciones de poder y en las coaliciones gobernantes<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase, entre muchos otros, Cardoso y Faletto (1968); Etchemendy (2011); O'Donnell (1973); Collier y Collier (2002); Conaghan y Malloy (1994); Domínguez (1998); Haggard y Kaufman (1992, 1995); Levitsky y Roberts (2011); Kingstone (2018); Oxhorn y Ducatenzeiler (1998); Oxhorn y Starr (1999); Pop-Eleches (2009); Remmer (1998); Smith y otros (1994); Stokes (2004); Weyland (2002); Weyland y otros (2010).

<sup>18</sup> La importancia de los cambios interrelacionados en el modelo de desarrollo económico y el régimen político en el largo plazo como tema de análisis es particularmente relevante durante el primer impulso de cambio que surgió en las primeras décadas del siglo XX, un momento en que nuevos líderes y partidos, así como las organizaciones populares, desafiaron efectivamente el gobierno oligárquico tradicional. Algunos países (*trend-setters*) iniciaron el proceso de transformación a partir de nuevos preceptos de política económica, y muchos otros los siguieron prontamente (efecto demostración). Un grupo más pequeño permaneció adherido al antiguo régimen y fue capaz de resistir el cambio durante un largo período de tiempo (rezagados). La región andina central accedió a un grupo de rezagados, en parte porque las transformaciones político-económicas no surgieron de una gran crisis, sino de una serie de crisis recurrentes hasta que finalmente se rompió el antiguo lazo (ver capítulo 2).

Cuando se trata de estudiar períodos de cambio político-económico, el concepto de coyunturas críticas ofrece una herramienta útil. Tal como lo definen Collier y Collier en su estudio histórico *Shaping the Political Arena*, una coyuntura crítica es un «período de cambio significativo que típicamente ocurre de distintas maneras en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que se supone que produce legados distintos» (Collier & Collier, 2020, p. 29). Esta definición incluye dos elementos clave.

Primero, las coyunturas críticas son «momentos de relativo indeterminismo estructural» (Mahoney, 2001, p. 7) o «breves fases de flujo institucional» (Capoccia & Kelemen, 2007, p. 341), durante los cuales se establece la trayectoria futura de un país o cualquier otra unidad. En nuestro caso, se trata de momentos de crisis de una configuración político-económica establecida, durante los cuales las «sociedades» debaten y deciden sobre la interrogante de si es que amerita ajustar o transformar un modelo de desarrollo determinado y cómo hacerlo. Los estudiosos coinciden en que en tales coyunturas las élites económicas, tanto nacionales como multinacionales, juegan un papel clave como partidarias o detractoras de los cambios, tanto en el régimen político como en el modelo de desarrollo. Para ellos hay mucho en juego con respecto a sus intereses económicos y su posición privilegiada en la sociedad<sup>19</sup>.

En segundo lugar, si bien el resultado específico que emerge de tal período de contingencia no está predeterminado, pues también la continuidad un posible resultado —lo que hace que tales coyunturas sean críticas—, producen legados duraderos.

---

<sup>19</sup> La oportunidad de grandes cambios, ya sea para las élites conservadoras o para las coaliciones de masas radicales, llega en un punto de crisis en el que aumentan las tensiones entre los actores clave, incluidas las empresas. La coyuntura crítica es entonces un concepto útil para ayudar a explicar los cambios, tanto en el régimen político como en el modelo de desarrollo económico.

Las decisiones tomadas en una coyuntura crítica «ponen a los países (u otras unidades) en caminos de desarrollo [...] que no pueden romperse o revertirse fácilmente» (Mahoney 2001, p. 7), ya que «cierran opciones alternativas y conducen al establecimiento de instituciones que generan procesos dependientes de la trayectoria que se auto-refuerzan» (Capoccia & Kelemen, 2007, p. 341). Sin embargo, tales legados ciertamente no están escritos en piedra. En el caso de los modelos de desarrollo económico —y regímenes políticos—, las élites empresariales y la pregunta sobre si forman parte de coaliciones de gobierno viables juegan un papel clave para la consolidación de una determinada trayectoria.

Basados en una visión de largo plazo de las sociedades latinoamericanas, que abarca aproximadamente los últimos cien años, podemos identificar los patrones de cambio en los modelos de desarrollo económico que definen el papel de las élites empresariales en la economía, su relación con el Estado y la forma en que participan en coaliciones gobernantes. Destacan cuatro modelos de desarrollo económico: el modelo liberal oligárquico tradicional, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el modelo neoliberal y el modelo posneoliberal<sup>20</sup>. Dado que el primer y el tercer modelo enfatizan la acumulación privada de capital con poca regulación estatal, mientras que el segundo y el cuarto modelo presentan un rol del Estado mucho más activo en la regulación del mercado y el proceso de desarrollo económico, vemos que la secuencia

---

<sup>20</sup> Un quinto tipo de modelo estatista, más bien aislado, ha sido representado por la Cuba socialista desde 1959. En contraste con las variedades de modelos de desarrollo capitalista discutidos en este libro, aquí nos enfrentamos a un régimen económico diferente que ha permanecido definido por la planificación central, aunque el gobierno cubano permitió una participación limitada del sector privado en la década de 1990 (tanto del capital internacional como de pequeñas empresas).



histórica sigue un movimiento pendular. En referencia a las coaliciones gobernantes, esta alternancia entre un modelo de desarrollo orientado al mercado y un modelo orientado al Estado fue acompañada por cambios entre regímenes centrados en las élites y cambios en que los sectores populares fueron incorporados, por lo menos parcialmente (Collier & Collier, 2002; Silva & Rossi, 2018). El movimiento pendular sugiere que las élites económicas frecuentemente han sido capaces de promover políticas proempresariales y modelos de desarrollo, movilizándolo con eficacia sus poderes tridimensionales e, incluso, capturando al Estado en algunas ocasiones; aunque, obviamente, también han enfrentado desafíos a su poder y algunas veces han tenido que adaptarse al desarrollo de modelos que no fueron de su elección. Sin embargo, en general, y con la excepción parcial de Cuba, los cambios del modelo de desarrollo en América Latina hasta ahora no han abordado seriamente la concepción esencial de desarrollo, ya sea en términos de su orientación general de desarrollo capitalista, su particular lógica extractivista o su alineamiento a una ideología general de modernización<sup>21</sup>.

El modelo liberal oligárquico tradicional fue predominante después de la Independencia, a principios del siglo XIX. En toda América Latina se basó en una pequeña élite, inicialmente dirigida por terratenientes (de haciendas, plantaciones, fincas, estancias, etcétera) de origen aristocrático y colonial, familias privilegiadas que concentraban la riqueza económica y el poder político.

---

<sup>21</sup> Como discutiremos en el capítulo 4, esta observación también es válida para la fase posneoliberal en Bolivia y Ecuador, aun habiéndose dado importantes debates públicos sobre concepciones alternativas del desarrollo —incluidas alternativas al desarrollo—, así como el reconocimiento constitucional de principios como el buen vivir o vivir bien, que son difícilmente compatibles con una noción de desarrollo basada en el extractivismo y orientada al crecimiento (ver, por ejemplo, Artaraz y otros, 2021; Escobar, 2010; Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 2011).

Esta élite nacional central se asoció con compañías, bancos y casas comerciales de propiedad extranjera orientadas a la exportación, cuando las economías de la región se abrieron y se convirtieron en una fuente importante de materias primas durante la segunda revolución industrial. Estas élites se convirtieron en consumidores importantes de bienes importados, especialmente entre los años 1880 a 1920. Las élites nacionales, con el apoyo de sus contrapartes extranjeras y aliados externos, capturaron el Estado directa o indirectamente de una «manera natural». Se daba por hecho que, en el orden de las cosas, fueran los líderes de la economía y de la sociedad. De esta manera se desarrollaron dos opciones gubernamentales: o los oligarcas ocuparon directamente posiciones clave del poder estatal, operando en un sistema político caracterizado por un sufragio limitado, o gobernaron indirectamente gracias a su poder estructural y por la influencia directa sobre gobiernos autoritarios.

Este modelo oligárquico fue derrocado por primera vez en México con la revolución (1910-1917), estableciendo una tendencia que cobró fuerza en otros lugares entre 1930 y 1960. En el centro de este desafío al poder de la élite oligárquica y la captura del Estado se encontraba una coyuntura crítica producida por los cambios en la estructura social y, en particular, por el surgimiento de una clase trabajadora en toda la región, aunque con diferentes intensidades y a diferentes velocidades. El resultado fue un período de disputada incorporación de este nuevo grupo social (Collier & Collier, 2002). Surgieron nuevas coaliciones de diferentes formas, basadas en movimientos populares e inspiradas en la justicia social, el nacionalismo y los sentimientos antioligárquicos, y allí donde lograron tomar el control del gobierno, se redefinieron las relaciones empresa-Estado. En estas circunstancias cambiantes, que se manifestaron con fuerza en las décadas de 1950 y 1960, los poderes estatales

se desarrollaron a medida que los gobiernos enfatizaban la soberanía nacional (a menudo a expensas de empresas extranjeras) y, en algunos casos, reformas agrarias, con el apoyo de sectores populares políticamente activos y previamente excluidos. En este contexto, el viejo modelo económico sustentado por el régimen latifundista familiar y de empresas, y que estaba muy orientado hacia el exterior, fue reemplazado por uno estatista y desarrollista, destinado a promover la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

En respuesta al desafío a la oligarquía gobernante, las élites trataron de defender el antiguo régimen liberal, resistiendo las presiones para «modernizarse». Permanecieron apegados a un modelo de exportación de materias primas que desalentaba la industrialización y el crecimiento de los mercados internos. En los Andes centrales, como veremos en el próximo capítulo, este fue un proceso bastante prolongado, y tales oligarquías permanecieron arraigadas hasta los años de 1950 y, en algunos casos, hasta bien entrada la década de 1960. Cuando este modelo de desarrollo heredado del primer período liberal fue reemplazado gradualmente por políticas desarrollistas más centradas en el Estado, las élites industriales y comerciales emergentes, junto con una nueva generación de multinacionales, se vieron obligadas a negociar con, u oponerse a, el nuevo modelo de desarrollo económico. Así, diferentes segmentos empresariales tuvieron que decidir si invertir o no invertir, confrontar o negociar, mientras buscaban la oportunidad para revertir la tendencia, recuperar influencia política y restaurar el modelo de desarrollo económico proempresarial. En estas condiciones, los industriales —según su capacidad de negociación, nivel de cohesión y grado de tolerancia gubernamental— pudieron participar en el nuevo modelo de desarrollo económico, pero, en la mayoría de los casos, en condiciones de subordinación frente la

nueva clase política (Conaghan & Malloy, 1994). Dentro de los cambios en el modelo de desarrollo económico y dependiendo de las configuraciones políticas, las relaciones empresa-Estado adquirieron un nuevo carácter. Las circunstancias locales definieron cuán lejana o estrecha era la relación entre las élites económicas y la clase política, y hasta qué punto la influencia empresarial podía ejercerse efectivamente.

Con respecto a las élites empresariales, la segunda mitad del siglo XX fue testigo del cambio en el poder económico, esta vez en manos de grupos empresariales familiares, algunos dirigidos por ejecutivos y empresas internacionales que, además de invertir en recursos naturales, también lo hicieron en manufactura, banca y servicios. En general, las nuevas élites económicas ejercieron una fuerte influencia tanto en los gobiernos autoritarios como en los más democráticos, hasta el punto de lograr capturar el Estado cuando prevalecían los modelos económicos orientados al mercado.

En los años setenta, el modelo ISI entró en crisis en la mayoría de los países de la región y colapsó abiertamente durante la crisis de la deuda de los años ochenta. A medida que el Estado se debilitaba y la inversión pública y privada se agotaba, las poblaciones sufrían, con frecuencia, niveles inusualmente altos de inflación y caídas de los salarios reales. Al mismo tiempo, las élites empresariales tuvieron que adaptarse a las nuevas circunstancias políticas propiciadas por la «tercera ola de democratización» (Huntington, 1991; O'Donnell & Schmitter, 1986). En esta coyuntura crítica, el modelo neoliberal orientado al mercado y al exterior, sostenido por nuevas élites económicas modernas y agentes externos, se extendió por la mayor parte de la región, reforzando el poder empresarial. En algunos casos, como hemos visto, la clase empresarial moderna incluso pudo presentar candidatos presidenciales y ganar (Barndt, 2014; Nercesian, 2020).

En términos generales, sin embargo, el acomodo de las élites empresariales con la democracia continuó siendo difícil, debido a los riesgos asociados con las elecciones generales en contextos de extrema desigualdad social. Este riesgo se hizo evidente a principios de la década del 2000, cuando una nueva coyuntura crítica se presentó con una ola de protestas masivas contra el neoliberalismo, que dio lugar a la elección de una serie de gobiernos de izquierda. Esta «marea rosa», una vez más, condujo a un retorno a agendas más estatistas y redistributivas. Estas agendas han sido denominadas posneoliberales, ya que combinaban un alejamiento paulatino, diverso pero significativo, de las recetas neoliberales<sup>22</sup>. El modelo de desarrollo posneoliberal también se ha denominado neoextractivista, basado en la continua, si es que no intensificada, explotación de los recursos naturales, dentro del contexto del boom mundial de las materias primas (Burchardt & Dietz, 2014; Gudynas, 2015; Svampa, 2019). Como discutiremos en el capítulo 4, el desafío a los intereses empresariales y al poder asociado con la «marea rosa» ha llevado a diversas respuestas por parte de las élites económicas, que van desde la adaptación, hasta estrategias abiertamente autoritarias (Luna & Rovira Kaltwasser, 2014).

A fines de la década de 2010, cuando el boom de las exportaciones (2003-2014) se extinguió y surgieron problemas de gobernabilidad, los países de la «marea rosa» entraron en crisis. En la mayoría de los países, las élites económicas finalmente demostraron ser capaces de recuperar el protagonismo, construir alianzas con otras fuerzas sociales y políticas y, al menos parcialmente, revertir la tendencia posneoliberal desde mediados de la década

---

<sup>22</sup> Para el debate general sobre el posneoliberalismo en América Latina, véase Burdick y otros (2009), Macdonald y Ruckert (2009) y Ruckert y otros (2017). Para una literatura más amplia sobre la «marea rosa», véanse las primeras secciones comparativas de los capítulos 4 y 5.

de 2010 en adelante. Varios países de la «marea rosa» volvieron al modelo neoliberal, en particular Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador. Sin embargo, la regresión no fue completa ni uniforme. Y aun en los casos en los que se dio el giro hacia una coalición gobernante explícitamente promercado, las fuerzas sociales y políticas derrotadas continuaron movilizándose y participando en el proceso político, proponiendo una lucha continua en torno al futuro y la forma del modelo económico. El retorno electoral de gobiernos más o menos progresistas en Argentina, Bolivia y Brasil es una indicación de que las élites empresariales han tenido dificultades para institucionalizar regímenes proempresariales, así como para estabilizar las condiciones políticas con un nuevo pacto social. El resultado, en toda la región, ha sido un contexto de considerable inestabilidad.

Los movimientos entre diferentes modelos de desarrollo económico tienden a ocurrir durante coyunturas críticas. Los modelos de desarrollo económico cambian como consecuencia de las crisis estructurales, que se combinan con dinámicas intrínsecas (por ejemplo, el agotamiento del modelo ISI), cambios socio estructurales que socavan una determinada coalición gobernante (por ejemplo, el surgimiento de una clase trabajadora), así como impactos y cambios externos en el contexto mundial (como en el caso de la crisis de la deuda de los años ochenta). Como consecuencia, las coaliciones gobernantes establecidas se debilitan, ya que los actores emergentes o previamente marginados exigen voz. En estos «momentos de relativo indeterminismo estructural» (Mahoney, 2001, p. 7), los actores clave, con grupos de élite que suelen desempeñar un papel crucial, utilizan su poder estructural, instrumental y discursivo, así como sus conexiones tanto internas como externas para apoyar o para oponerse, negociar o acomodarse a las circunstancias cambiantes y, según el resultado, activar su poder estructural para decidir si invierten o no.

La tabla 1.1 presenta una lista de características clave que tipifican los diferentes modelos de desarrollo económico, indicando variaciones en las formas de gobierno, la naturaleza de las coaliciones gobernantes, sus opciones en términos de inclusión o exclusión del sector popular, sus inclinaciones ideológicas, sus conexiones con agencias externas, y el tipo de firmas (privadas y no privadas) involucradas. Las transiciones de un modelo económico a otro, por lo tanto, también van acompañadas de la formación de una nueva coalición política, con élites empresariales y asociaciones que desempeñan diversos roles (Schneider, 2004). Dependiendo del caso en cuestión, se desarrolla un patrón más o menos definido de inclusión y exclusión política de varias clases sociales (Collier & Collier, 2002). En ocasiones, los militares se convierten en un componente clave de la coalición gobernante, como lo atestiguan las dictaduras conservadoras y represivas del Cono Sur estudiadas por O'Donnell (1973) a finales de los años sesenta y principios de los setenta<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Como se mencionó anteriormente, las intervenciones militares directas tendieron a disminuir después de fines de la década de 1980, a medida que se extendía la democratización. Sin embargo, en casos de alta tensión interna, el papel de los militares como poder de facto apareció de vez en cuando, como partidarios de coaliciones gobernantes recién formadas. Dos casos demuestran el papel limitado, pero importante, que jugaron los militares en la formación de coaliciones conservadoras a favor del mercado: el autogolpe presidencial de Fujimori en 1992, que cerró el Congreso (ver capítulo 3), y la renuncia forzada de Morales a raíz de las disputadas elecciones de 2019 por «sugencia» de los militares (ver capítulo 5).

Tabla 1.1. Modelos de desarrollo económico: principales atributos

Modelo económico	Actor empresarial clave	Rol del Estado	Tipo de régimen	Coalición gobernante	Participación popular	Apoyo internacional
Liberal inicial (oligarquía)	Latifundios, compañías locales	Bajo/ Estado guardián	Democrático elitista o autoritario	Élite agrarias, compañías locales, clase media alta, militares	Baja (exclusión)	Reino Unido/ Estados Unidos América Latina
Industrializ. por sustitución de importaciones (ISI)	Industrias, empresas estatales	Moderado alto	Populista democrático autoritario populista	Clase media, trabajadores industriales sindicatos de campesinos	Moderado (inclusión controlada)	CELAC, ILPES
Neoliberal	Grupos empresariales Capital internacional	Bajo	Autoritario o democrático liberal	Grupos empresariales, capital internacional, clase media alta, emprendedores	Dispersión, bajo a moderado (inclusión electoral)	Internacionalismo neoliberal liderado por EE.UU. FMI, Banco Mundial, OCDE
Posneoliberal	Empresas estatales, capital internacional con renegociación de contratos	Moderado a alto	Democrático/ ejecutivo poderosos	Clase media y popular, grupos empresariales acomodados	Moderado a alto	Bolivarianismo, ALBA, UNASUR, CELAC
Socialista planificación central	Empresas estatales, Capital internacional en algunos sectores	Muy alto	Sistema de Partido único, planificación centralizada	Clases populares	Incorporación muy controlada	Rusia



En términos económicos, los modelos de desarrollo definen el acceso a los recursos y los tipos de empresas (privadas/no privadas) que reciben un trato privilegiado en el proceso de acumulación de capital. En gran parte de América Latina, en las últimas décadas, se ha dado prioridad a la producción de materias primas, a menudo en áreas pobladas por pueblos indígenas. Las políticas definen las formas de inclusión o exclusión, afectando los ingresos y oportunidades económicas de los grupos sociales desfavorecidos. El tipo de modelo puede determinar el acceso a una variedad de recursos naturales: gas, petróleo, energía hidroeléctrica, minería, pesca, silvicultura y agricultura. El acceso privado a la tierra o al territorio, así como las decisiones sobre infraestructura (como carreteras y represas), pueden tener un gran impacto en la vida de las comunidades y pueblos indígenas (Gudynas, 2015). Este es un tema particularmente importante en países como los de América Central y los Andes, con grandes poblaciones indígenas y donde la tierra cultivable y de buena calidad es escasa.

Los modelos estatistas basan su poder en la capacidad del Estado para obtener una autonomía relativa de la empresa privada. Una estrategia clave en la región ha sido expropiar o renegociar el acceso a los recursos naturales, particularmente gas y petróleo. Además, los modelos centrados en el Estado tienden a depender de empresas de propiedad pública a expensas de las empresas privadas. Por el contrario, los modelos orientados al mercado favorecen la propiedad privada y la concentración de tierras, así como las concesiones en manos de corporaciones locales e internacionales. Los modelos centrados en el Estado suelen utilizar los poderes regulatorios y de negociación del Estado para poner límites a la propiedad privada y desarrollar políticas para proteger las tierras comunales, los parques nacionales o las tierras públicas.

Una coalición gobernante, cualquiera sea su modelo de desarrollo preferido, busca apoyo político no solo a nivel nacional, sino también internacional. Cada modelo económico tiene diferentes fuentes de apoyo internacional (ver la tabla 1.1.), muchas veces involucrando la participación en esquemas de cooperación regional (Quiliconi & Rivera, 2022). En la década de 1960, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), ambos con sede en Santiago de Chile, aportaron el músculo intelectual y la capacidad formativa para impulsar el modelo estatista de desarrollo económico. Como parte de sus programas de industrialización, la CEPAL apoyó la integración subregional a través de mecanismos como el Pacto Andino (Comunidad Andina de Naciones, CAN) y el Mercado Común Centroamericano. La CEPAL, que desempeñó un papel central en el desarrollo de la teoría de la dependencia, trató de alejar a América Latina de la dependencia de los Estados Unidos para la obtención de capital y la creación de mercados, mediante el desarrollo de industrias locales y la nacionalización de empresas de propiedad extranjera para crear monopolios estatales en sectores «estratégicos» de la economía.

Aquellos países que se identificaron con la «marea rosa» a principios del nuevo milenio, también buscaron construir lazos supranacionales. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encabezada por Venezuela, buscó establecer instituciones regionales y su propio mercado regional. Mercosur, el bloque comercial fundado en el Cono Sur por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en el contexto del modelo neoliberal, desarrolló objetivos de integración similares. Paralelamente, los gobiernos que encabezaron la «marea rosa» formaron la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

y la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR) para compensar la influencia de los Estados Unidos sobre la región. En el caso de Cuba, después de 1959, la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia se convirtieron en las principales fuentes de apoyo y comercio internacional tras la imposición del embargo estadounidense de 1962. En el nuevo milenio, muchos Estados latinoamericanos han buscado desarrollar lazos con China. Si bien la profundización de las relaciones económicas y, en parte, también políticas, con China no se limitó a los gobiernos de la «marea rosa», estos en particular utilizaron el aumento del comercio con China, así como la inversión, los préstamos y la cooperación, como medios para contrarrestar la dependencia tradicional de Estados Unidos (Stallings, 2020, pp. 39-64; Wise, 2020).

De manera similar, los modelos de acumulación favorables al mercado implican el apoyo desde fuera de la región. Históricamente, las alianzas con las potencias occidentales, Estados Unidos en particular, han sido importantes en este sentido, así como el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Más recientemente, como una extensión de esta alianza, los gobiernos orientados al mercado han buscado el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con varios países ahora aceptados como miembros (México, Chile, Colombia) y otros a la espera de ser aceptados (como Perú y Brasil). El modelo de desarrollo económico de libre mercado también está respaldado por acuerdos de libre comercio (TLC) y legislación para salvaguardar la inversión extranjera y desalentar la regresión hacia el estatismo. Los gobiernos en tales esquemas se convierten en tomadores de reglas. Los gobiernos guiados por modelos orientados al Estado también pueden cambiar las reglas, intentando convertirse en fabricantes de reglas.

## CONCLUSIONES

Las relaciones empresa-Estado en América Latina pueden observarse mejor analizando el papel político que juegan las élites económicas —tanto nacionales como extranjeras— en la medida en que despliegan su poder tridimensional (estructural, instrumental y discursivo) para influir en la toma de decisiones políticas o incluso capturar al menos partes del Estado. A lo largo de la historia de América Latina, las élites empresariales en general han tenido bastante éxito en este sentido, como parece demostrarse por la continuidad de las desigualdades sociales extremas que caracterizan a la región hasta la fecha. Aun así, el poder empresarial también se ha enfrentado con frecuencia a desafíos importantes que han ido mucho más allá de las inevitables interrupciones causadas por la sucesión normal de un gobierno a otro. A medida que avanzaba el desarrollo capitalista en América Latina, transformando las estructuras sociales y económicas de la región, surgieron nuevas organizaciones de sectores populares, movimientos sociales y partidos de masas, dando lugar a demandas de redistribución e inclusión de los pobres. Como resultado, las élites económicas han tenido que adaptarse y responder a cambios en correlaciones de fuerzas, distintos modelos de desarrollo económico y diferentes regímenes políticos.

El estudio del cambio de los modelos económicos a lo largo del tiempo destaca las fluctuaciones en las relaciones empresa-Estado en formas que tienden a repetirse. Cuando se instauró el modelo de desarrollo neoliberal en la década de 1980 (transición que se dio en casi toda la región con excepción de la Cuba socialista), las élites encontraron dificultades para implementar políticas acertadas y establecer las instituciones sólidas necesarias para generar gobernabilidad, superar las profundas desigualdades económicas y construir consensos. Luego, con la incipiente «marea rosa», las élites establecidas enfrentaron crecientes dificultades

para sostener el modelo neoliberal y mantener suficiente influencia para ejercer un control a largo plazo del proceso político. Con pocas excepciones a la regla<sup>24</sup>, los cambios a largo plazo en el modelo de desarrollo económico en América Latina revelan patrones de profunda inestabilidad, donde ni las políticas ni las instituciones pueden crecer y echar raíces sólidas. Conaghan y Malloy (1994, p. 14) se refirieron a esto como una cuestión de inestabilidad institucional (*unsettled statecraft*), a medida en que las nuevas democracias de mercado luchaban por encontrar una base firme, a principios de la década de 1990, en Bolivia, Ecuador y Perú. Hasta el día de hoy, esta suerte de inestabilidad se expresa en la incapacidad de estabilizar un modelo coherente de desarrollo económico, que incluya una coalición gobernante estable y un conjunto de instituciones necesarias para sostenerlo. Mirando a las élites empresariales, la noción misma de «inquietud» es indicativa de las dificultades para ejercer la hegemonía en el sentido gramsciano de la palabra; es decir, una incapacidad para ir más allá de la mera influencia y dominación sobre el Estado y la sociedad, y para desarrollar formas más efectivas y duraderas de captura política basadas en un poder discursivo sostenido. Al mismo tiempo, y a pesar de los desafíos al poder empresarial bajo los gobiernos de Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), los movimientos populares hasta ahora han demostrado ser igualmente incapaces de establecer una alternativa hegemónica duradera donde las élites económicas estén relegadas a roles menos influyentes (Wolff, 2016).

---

<sup>24</sup> Hay algunas excepciones significativas en la región en las que se combinaron regímenes políticos más duraderos con modelos de desarrollo bastante estables. Los casos más notables incluyen regímenes surgidos de revoluciones (México en 1917, Costa Rica en 1948, Cuba en 1959), golpes de Estado particularmente sangrientos (Brasil en 1964, Chile en 1973) y, excepcionalmente, de una invasión militar (Panamá en 1989). Los gobiernos fuertes que pudieron aplastar a la oposición disfrutaron de mejores oportunidades de continuidad, pero a menudo carecieron de la capacidad de gobernar por consentimiento.

Incluso en casos de fuertes desafíos populares al poder empresarial, las élites económicas se han mantenido como un actor poderoso, bien conectado a nivel nacional e internacional, y capaz de movilizar su poder estructural, instrumental y discursivo. Sin embargo, también existen límites estructurales al poder de las élites empresariales. Uno de los problemas clave es que su mismo éxito refuerza las condiciones de acceso político desigual que están estructuralmente arraigadas en las desigualdades materiales, pero que encajan de manera incómoda con la lógica misma de la democracia y el «poder de los números» que acompaña a la política electoral. El hecho de que los modelos económicos promercado hayan tenido dificultades para desarrollar gobernabilidad y generar consensos es indicativo de los límites del poder empresarial en América Latina. El movimiento pendular entre izquierda y derecha, el estatismo y el libre mercado son sintomáticos tanto de los límites como de la fuerza del poder empresarial en la región. Y también reflejan la persistente debilidad de las instituciones y la falta de arreglos políticos y agendas que permitan alianzas viables entre clases.

En resumen, las formas en que las empresas pudieron acceder e influir en la toma de decisiones y desarrollar una relación privilegiada con el Estado, que al mismo tiempo excluyó a otros grupos sociales, se pueden observar mejor rastreando instancias de cambios de modelo económico en la región durante la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Estudiar los procesos detrás de los vaivenes del péndulo económico en una perspectiva de largo plazo nos permite analizar los patrones cambiantes de las relaciones empresa-Estado. Esto es, nos permite profundizar nuestra comprensión del rol de las élites empresariales desde la perspectiva del poder tridimensional (estructural, instrumental y discursivo), y estimar su impacto y eficacia política.



## CAPÍTULO 2

### PODER EMPRESARIAL EN LA ERA DEL DESARROLLO ESTADO-CÉNTRICO

El período comprendido entre las décadas de 1930 y 1970, para América Latina en su conjunto, fue uno de transformación económica, social y política. Aunque con diferente velocidad y en distinta medida, los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso de industrialización, guiados y fomentados por un incremento del papel del Estado en la economía. Viejos sistemas oligárquicos, basados en sistemas de *laissez-faire*, tanto a nivel nacional como global, dieron paso a un modelo económico mucho más intervencionista, preocupado por forjar patrones de desarrollo que llevaran a la región a «alcanzar» a los países desarrollados. Dentro de este modelo, la inversión del sector privado, nacional y extranjero, desempeñaría un papel importante que conduciría al creciente poder de las nuevas élites empresariales para ejercer influencia sobre la dirección de la política estatal. Sin embargo, tal influencia también tuvo que lidiar con fuerzas compensatorias, en particular la de los trabajadores organizados.

Este proceso de transformación económica fue, a la vez, el resultado de cambios en la economía global, así como cambios políticos en América Latina que provocaron. Como ha comentado



Rosemary Thorp, «las estructuras cambiaron, surgieron nuevas fuerzas y coaliciones, se acumuló experiencia y se reformaron las actitudes y el pensamiento estratégico» (1998, p. 97). Las coaliciones que surgieron en la década de 1930 en gran parte de la región terminaron por desplazar a las del período anterior basadas en, y en torno a, las industrias extractivas y la agricultura. Reflejando diferentes intereses económicos, estos nuevos regímenes abrieron el acceso al poder político, poniendo en primer plano a nuevos actores políticos y creando nuevas áreas de conflicto.

El crecimiento económico generado durante estas cuatro décadas resultó más rápido que la expansión de la economía mundial en su conjunto, lo que permitió un aumento significativo del PBI per cápita, a pesar de un crecimiento demográfico también significativo. El período produjo marcados cambios sociales, con el surgimiento de una clase media profesional y el surgimiento de una clase trabajadora más poderosa. Y también, quizás lo más pertinente para nuestros propósitos, condujo a la aparición de una clase empresarial vinculada al crecimiento de nuevas formas de empresa, así como de sindicatos preocupados tanto por dar voz a los trabajadores, como por proteger y proyectar sus intereses de clase. Ambos buscaron, en diversos contextos y con diversos grados de éxito, influir en la política pública administrada por una floreciente clase de tecnócratas, que trabajaban dentro de un Estado cada vez más activo e intervencionista.

Estos cambios se produjeron a través de una combinación de condiciones políticas internas cambiantes e interrupciones en el entorno económico internacional, que produjeron una crisis del viejo orden. Esta fue una coyuntura crítica en la que las viejas élites se encontraron desplazadas por nuevos actores sociales y políticos (Collier & Collier, 2002). El primer país en experimentar tales cambios fue México, cuya revolución (1910-1917) tuvo un fuerte impulso en el resto de América Latina. La estabilidad

del viejo orden se vio socavada, aún más, por las tres conmociones externas de la primera mitad del siglo XX: las dos guerras mundiales y, entre estas, los efectos del colapso de Wall Street de 1929. De estos acontecimientos, la depresión de finales de la década de 1920 y principios de 1930, probablemente tuvo el impacto más decisivo en América Latina. Mientras que las dos guerras mundiales llevaron a la interrupción de los patrones de comercio (especialmente en las importaciones de países europeos), fue la caída de Wall Street de 1929 la que provocó cambios importantes en la política y las políticas económicas de la región, especialmente en las economías más grandes. Ante el colapso de los precios de casi todas las exportaciones de materias primas de América Latina, el colapso provocó una crisis del viejo orden, a medida que un país tras otro entraba en una crisis económica que condujo, en la mayoría, a cambios en la orientación económica (Thorp, 1998).

Hasta la década de 1920, las políticas económicas de la mayor parte de América Latina se habían adherido, en general, a los principios liberales establecidos a mediados del siglo XIX. Estos se basaron en la primacía de las exportaciones de materias primas agrícolas y minerales, principalmente a Europa, pero cada vez más a los Estados Unidos. Este fue un modelo que fomentó enormes diferencias en ingresos, tenencia de activos y acceso al poder político. Los estrechos intereses oligárquicos que prosperaron bajo este modelo de desarrollo económico, mantuvieron el control sobre las instituciones políticas en sus países. Aunque no sin oposición, estos intereses mantuvieron el control hasta la década de 1930; sin embargo, las transformaciones creadas por la caída de Wall Street corroyeron sus fuentes de ingresos y poder.

Los trastornos de este período llevaron al desarrollo de un tipo de Estado nuevo y más afirmativo. El impulso para un mayor intervencionismo estatal comenzó en la década de 1920, cuando

se establecieron, por primera vez, muchos de los bancos centrales de la región. Tal desarrollo institucional fue impulsado, en parte, por Estados Unidos, cuyo «*money doctor*», Edwin Kemmerer, fue un enérgico defensor de tales cambios institucionales (Drake, 1989)<sup>25</sup>. A medida que las políticas más intervencionistas ganaron influencia en la década de 1930, hubo aumentos significativos en el tamaño y la escala de las instituciones estatales, particularmente cuando los Estados entraron en el terreno de las actividades productivas vía la nacionalización de sectores considerados estratégicamente importantes. Nuevamente, México tomó la delantera al nacionalizar su industria petrolera en 1938. Pero fue en la década de 1950, bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se asentó la ideología de la modernización dirigida por el Estado, basada en la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)<sup>26</sup>.

El cambio en la composición política de los gobiernos latinoamericanos, o al menos en los países más grandes, se hizo más evidente en las décadas de 1930 y 1940. Sobre la base del crecimiento de una clase media y trabajadora cada vez más articulada, los regímenes de base más amplia reemplazaron, por un estrecho margen, a los regímenes oligárquicos constituidos. Los sectores populares se incorporaron al cuerpo político (Collier & Collier, 2002). Aunque México fue quizás un caso especial, tanto Brasil, como luego Argentina, tuvieron nuevos regímenes respaldados por fuerzas militares que tomaron el control y propusieron

---

<sup>25</sup> Kemmerer brindó asesoramiento sobre nuevas instituciones para la gestión económica, encabezando misiones estadounidenses a una variedad de países latinoamericanos a fines de la década de 1920 y principios de 1930, incluidos Bolivia, Ecuador y Perú.

<sup>26</sup> La CEPAL se estableció en 1948 en Santiago de Chile. Abogó por un nuevo enfoque argumentando que, por razones estructurales, las políticas neoclásicas eran inadecuadas para ayudar a América Latina (la periferia) a alcanzar el nivel de desarrollo de los países industrializados (el centro). Para un análisis de los orígenes y la naturaleza del estructuralismo, véase Love (2005).

agendas transformadoras. En Brasil, Getúlio Vargas gobernó por un total de dieciocho años a partir de 1930, buscando construir un régimen corporativista (el *Estado Novo*), el cual extendió los derechos de los trabajadores y promovió la reforma social, en medio de políticas de intervención estatal y desarrollo industrial. En Argentina, Juan Perón, un exgeneral y tres veces presidente, siguió políticas similares en la década de 1940, buscando responder a los intereses de los trabajadores y las empresas a través de la promoción del desarrollo industrial. En Chile surgieron diferentes gobiernos reformistas (no todos explícitamente de izquierda), los cuales también desafiaron el statu quo.

Si las políticas de ISI fueron o no las más adecuadas ha sido un tema de debate interminable, pero no hay duda de que tuvieron un gran impacto en el ritmo de industrialización y el consiguiente cambio social en muchos países latinoamericanos<sup>27</sup>. Esto varió mucho de un país a otro, quedando rezagados aquellos más dependientes de las exportaciones de materias primas, especialmente los países más pequeños de los Andes centrales y el istmo centroamericano. Los países en los que el desarrollo industrial llegó más lejos incluyeron las economías más grandes de la región, en particular Brasil, Argentina, México y Chile, pero también algunos países más pequeños, como Uruguay. Todos experimentaron un rápido crecimiento en la producción manufacturera durante los años posteriores a 1930, no solo en bienes de consumo duraderos, sino también en insumos intermedios e incluso en bienes de capital. Este período vio la instalación de nuevas empresas estatales, pero también se caracterizó por nuevos y poderosos intereses del sector privado que buscaban hacerse oír.

---

<sup>27</sup> En 1960, la manufactura en América Latina (de ninguna manera sustitutiva de importaciones) alcanzó el 20,8% del PBI, aumentando al 26,5% en 1977, una tasa no muy diferente a la de los países desarrollados.

La relación entre las élites empresariales emergentes y el Estado varió considerablemente entre diferentes países, según sus propios contextos políticos específicos y el grado de desarrollo económico. Sin embargo, en términos generales el período vio una creciente interdependencia entre las empresas y el gobierno. Con el paso del tiempo, esto a menudo resultó ser más una cuestión de «intervención empresarial en el gobierno, en lugar de intervención gubernamental en el empresariado»<sup>28</sup>. Para la década de 1960, estas nuevas élites habían logrado consolidar su poder económico y, al hacerlo, habían desarrollado mecanismos de influencia sobre la toma de decisiones estatales que les ayudaron a definir las reglas del juego de manera que favorecieran aún más sus intereses estratégicos.

De este modo, las élites empresariales compitieron con otros actores en la determinación de la política gubernamental, utilizando las diversas fuentes de poder a su disposición (estructurales, instrumentales y discursivas) que describimos antes. No solo buscaban influir a nivel macro, sino que tenían que lidiar con el poder de los trabajadores organizados, poder que se incrementó a raíz de la industrialización. En dos países en particular —Chile y Argentina—, el poder de los trabajadores organizados, junto con otros sectores populares, fue tal que generó una relación altamente conflictiva con las empresas, especialmente cuando la política se movió hacia la izquierda<sup>29</sup>. En Brasil y México, donde se arraigaron regímenes más corporativistas, el poder de los movimientos

---

<sup>28</sup> Sanford Mosk (en 1950), citado en Thorp (1998, p. 136).

<sup>29</sup> Las élites empresariales se encontraron enfrentadas al Estado en la Argentina de Perón, especialmente en el sector agroindustrial, aunque en las industrias pesadas se beneficiaron de las políticas estatales. En Chile, el temprano surgimiento de la izquierda como un actor político poderoso también significó que la política pública no siempre estuvo a la altura de los intereses comerciales. En ambos países los antagonismos de clase finalmente llevaron a golpes militares en la década de 1970.

populares demostró ser más fácil de manipular y cooptar<sup>30</sup>, además de que en estos países la entrada de multinacionales en las décadas de 1950 y 1960 —principalmente estadounidenses— agregó mayor complejidad a los patrones de influencia ejercidos.

En los países de los Andes centrales, como veremos, el panorama difiere sustancialmente de aquellos países que abrieron el camino con ISI y la intervención estatal. Estos fueron los países en los que las élites agrarias lograron aferrarse al poder por más tiempo, donde la industrialización fue solo incipiente y en los que las políticas de *laissez-faire* duraron más tiempo. Pero incluso en estos países en la década de 1950, el panorama comenzaba a cambiar.

## BOLIVIA

De los tres países andinos que abordamos aquí, Bolivia —en el momento de la revolución de 1952— era de largo el menos desarrollado. Durante gran parte de su historia desde la Independencia (ver Klein, 2003), el poder político había sido ejercido por una pequeña oligarquía en la que predominaban los intereses mineros. El comienzo del siglo XX vio el reemplazo de la minería de plata por la de estaño como el principal vínculo con la economía mundial, y Sucre por La Paz como centro del poder político<sup>31</sup>. La economía minera estaba dominada por los llamados tres barones del estaño —Patiño, Aramayo y Hochschild—, cuyas empresas produjeron una riqueza incalculable para sus propietarios. La economía agraria estaba controlada por grandes terratenientes,

---

<sup>30</sup> En México, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) era una parte integral del partido gobernante de larga data, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En Brasil, durante el Estado Novo, los sindicatos se subordinaron a los intereses del gobierno.

<sup>31</sup> La guerra civil entre La Paz y Sucre en 1899 representó una escisión en los intereses de diferentes sectores de la élite minera, aunque también implicó la movilización popular de ambos bandos (Klein, 2003, pp. 155-156).

cuyas propiedades se habían expandido desde mediados del siglo XIX a expensas de las comunidades indígenas. Hasta la década de 1930, estos grupos ejercían el poder político a través de estructuras partidarias tradicionales basadas en estrechar el acceso al sufragio, principalmente a través del Partido Liberal. La base de su poder era esencialmente estructural, en el sentido de que ellos, especialmente los magnates del estaño, controlaban las entradas de divisas y los ingresos por exportaciones. Sin embargo, en términos instrumentales, los barones del estaño cedieron el control sobre la formulación de políticas a una élite de abogados mayoritariamente de clase media, cuyas opciones políticas seguían ampliamente los intereses del sector minero<sup>32</sup>. Discursivamente, adoptaron gran parte de la ideología racista que era común en ese momento (Klein, 2003, p. 159). Sin embargo, como en el Perú y el Ecuador, los efectos económicos del colapso de 1929 desafiaron la hegemonía de esta estrecha élite.

En Bolivia, las décadas de 1930 y 1940 vieron el surgimiento de nuevas fuerzas sociales que chocaron con los patrones del gobierno oligárquico. La desastrosa Guerra del Chaco contra Paraguay (1932-1935) trajo consigo el surgimiento de nuevos actores políticos, particularmente en el ejército, que fueron críticos con las formas de gobierno anteriores y su fracaso en rescatar a la nación de sus problemas. Los gobiernos de David Toro y Germán Busch vieron importantes intentos para recalibrar la política con lineamientos diseñados para modernizar la economía y reformar sistemas de gobierno anticuados. En marzo de 1937, Busch nacionalizó las participaciones de Standard Oil en Bolivia para crear la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

---

<sup>32</sup> Hubo algunas excepciones a esta regla, como cuando en 1923 el presidente Bautista Saavedra introdujo nuevos impuestos a la minería, lo que llevó a Patiño a trasladar su sede minera de Bolivia a los Estados Unidos.

(YPFB), un año antes de que el presidente Lázaro Cárdenas estableciera Pemex en México. Al año siguiente se aprobó una nueva constitución que, entre otras cosas, desafió la santidad de la propiedad privada, introduciendo la noción de utilidad social como criterio de propiedad de la tierra.

El período entre la caída de Busch en 1939 y la victoria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1952, fue de lucha por el control del Estado entre grupos reformistas —respaldados por una pequeña clase media profesional, una clase obrera y movimientos campesinos cada vez más asertivos— e intereses conservadores preocupados por mantener el statu quo liberal. Los barones del estaño, encabezados por Carlos Aramayo, buscaron, sin éxito, orquestar una alianza de partidos tradicionales en oposición a los de la izquierda nacionalista. También fue, por supuesto, el periodo de la Segunda Guerra Mundial, cuando la demanda de estaño fue extraordinariamente alta; un auge de las exportaciones que duraría hasta la Guerra de Corea, a principios de la década de 1950. Esto puede interpretarse como una fase transitoria en la que la lucha prolongada por el dominio se desplegó, pero que, finalmente, no logró consolidarse.

Mientras que la vieja élite oligárquica vio reducido su poder en las tres dimensiones con el surgimiento de nuevos actores en la década de 1930, el movimiento obrero había emergido como una fuerza significativa (Lora, 1977). La Federación de Trabajadores Mineros (FSTMB) se estableció en 1944 y rápidamente proporcionó la columna vertebral política de una pequeña clase trabajadora, compuesta principalmente por trabajadores de la industria a pequeña escala y empleados del sector público. La radicalización de los trabajadores mineros se dio como resultado de sucesivas huelgas y movilizaciones, y como consecuencia de la influencia trotskista en la dirigencia, derivada del exilio de los líderes a los países vecinos de Argentina y Chile (John, 2009). La Tesis de Pulacayo, adoptada



por la FSTMB en 1949, defendía la creación de un Estado obrero y planteaba la idea de la revolución permanente. En el sector rural, mientras tanto, los sindicatos campesinos que surgieron en las décadas de 1930 y 1940 aprovecharon el latifundio ausente para ocupar haciendas y destruir los últimos vestigios de relaciones laborales serviles. Aunque la vieja oligarquía trató de arrebatarle el control al reformismo nacionalista de los años de Toro-Busch, especialmente bajo la llamada Concordancia a principios de la década de 1940, no logró restaurar el statu quo.

A fines de la década de 1940, a pesar de la próspera demanda de estaño, la rentabilidad de la industria estaba en grave declive. La calidad del mineral en las minas subterráneas de Bolivia estaba cayendo rápidamente y el monopolio de la minería del estaño en el país se enfrentaba, cada vez más, a costos de producción más bajos en las minas a tajo abierto, en países como Malasia e Indonesia (Crabtree, 1987). Se necesitaría una inversión masiva para restaurar la salud de la industria minera boliviana, inversión que los magnates del estaño no estaban preparados para asumir. Mientras tanto, en el sector agrario las ineficiencias de la agricultura doméstica, basada en el sistema de hacienda, eran cada vez más evidentes, haciendo que el país se vuelva cada vez más dependiente de los alimentos importados. En este contexto, los terratenientes recurrieron cada vez más a vivir en las principales ciudades, abandonando sus haciendas o poniéndolas en manos de administradores locales.

La eficacia del sector privado para impulsar la economía se puso cada vez más en entredicho. Bolivia siguió siendo un país con escasos niveles de industrialización fuera del sector minero<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Según el censo de 1950, no menos del 72% de la población se dedicaba a la agricultura o actividades relacionadas. La industria representaba menos del 4% de la población económicamente activa, principalmente en plantas de procesamiento de alimentos y textiles (Klein, 2003, p. 211).

La industria que existía en 1952 estaba, en gran parte, en manos de familias de inmigrantes europeos, para quienes el aislamiento del país de puertos clave y rutas comerciales proporcionaba un grado de protección natural (Molina, 2019, p. 79). Industrias como la imprenta, la fabricación de alimentos, la elaboración de cerveza y los textiles crecieron en la primera mitad del siglo XX, pero siguieron siendo pequeñas, tanto en términos de producción, como en el número de trabajadores que empleaban. Durante este periodo, el crecimiento de la actividad dirigida por el Estado también condujo al surgimiento de una pequeña élite burocrática y gerencial en La Paz, la cual, sin embargo, fue altamente dependiente del mecenazgo del gobierno. Sin embargo, aunque proporcionaba un mínimo de empleo, el Estado, en este período, era una estructura en gran medida ineficaz y con un alcance extremadamente limitado más allá de uno o dos centros de administración. El sistema tributario se basaba principalmente en derechos de exportación e importación, y excluía de su alcance a los intereses oligárquicos<sup>34</sup>.

La revolución de 1952 demostró ser un punto de quiebre clave, que cambió significativamente la estructura de poder dentro del país al destruir la base económica de la vieja élite oligárquica, y abrió el camino a una coalición de intereses más amplia. Si bien la revolución fue de corta duración (si se compara, por ejemplo, con la revolución mexicana), durando solamente días en lugar de meses o años, su velocidad fue ilustrativa del debilitamiento de la vieja élite, un proceso que había comenzado dos décadas antes. Además, resultó en la destrucción del ejército tradicional

---

<sup>34</sup> Como ministro de Hacienda en el gobierno de izquierda nacionalista de Villaroel (1943-1946), Víctor Paz Estenssoro adoptó una política fiscal conservadora que no dejaba dinero para reformas sociales (Klein, 1971, p. 38). En vísperas de la revolución, el 65% de los ingresos del gobierno procedían de los impuestos sobre el comercio exterior (Thorn, 1971, p. 175).

y su reemplazo por milicias obreras (Dunkerley, 1984), privando así a las élites de un recurso tradicional para mantener el dominio político. Provocó, también, la nacionalización de los activos de los barones del estaño y la formación de la empresa minera estatal, la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). Condujo, a su vez, a una amplia reforma agraria que abolió formalmente la servidumbre y redistribuyó tierras que antes pertenecían a haciendas en el Altiplano y los valles interandinos. Introdujo el sufragio universal, proporcionando por primera vez una noción de ciudadanía y derechos ciudadanos. Finalmente, llevó al poder a una coalición de reformistas nacionalistas (dentro del MNR) y representantes del movimiento obrero bajo los auspicios de la recién creada Central Obrera Boliviana (COB), sobre la cual los trabajadores mineros mantenían un control efectivo. Dentro del gobierno encabezado por el líder del MNR, Víctor Paz Estenssoro, la COB obtuvo el control de tres ministerios. Además, dentro de la industria minera, los sindicatos ejercieron lo que se conocía como cogestión obrera, un grado importante de control obrero sobre la gestión del sector minero. En resumen, la revolución llevó a la destrucción de los remanentes de poder oligárquico en términos estructurales, instrumentales y discursivos.

Considerándose una forma de captura estatal «desde abajo», con los trabajadores y sus representantes sindicales ejerciendo un poder sin precedentes, la revolución fue, en el mejor de los casos, solo una captura parcial y de corta duración, también. La coalición que llevó a Paz Estenssoro al poder, y que condujo a una drástica reducción de la influencia empresarial en la formulación de políticas, se disipó rápidamente en los meses y años que siguieron a la promulgación de reformas clave (Malloy & Thorn, 1971). Ya en el período que siguió a la revolución de 1952, el gobierno de los Estados Unidos, que a su vez brindó apoyo económico al gobierno posrevolucionario (Heilman 2017, pp. 53-86), presionó

con éxito al gobierno de Paz Estenssoro para que se abstuviera de nacionalizar la banca privada (Molina, 2017, p. 22). Luego, rápidamente surgió una lucha de poder entre la dirección del MNR y el líder de la COB, Juan Lechín Oquendo. Los objetivos socialistas de los mineros nunca fueron compartidos por los reformistas de clase media, que componían la dirección principal del MNR. Surgieron divisiones entre ellos en la medida en que los trabajadores ejercerían el control sobre la industria minera, la principal fuente de divisas del país y el principal proveedor de recursos para la agenda desarrollista del MNR. Esta división fue explotada particularmente por los Estados Unidos, bajo el gobierno del sucesor de Paz después de 1956, Hernán Siles Zuazo<sup>35</sup>.

El final de la Guerra de Corea, en 1953, trajo consigo una caída abrupta de los precios del estaño, lo que exacerbó los trastornos económicos provocados por la revolución de 1952. Los ingresos por exportaciones generados por la industria minera disminuyeron, mientras que el gasto estatal aumentó. El colapso del antiguo sistema agrícola dejó a Bolivia en un estado de dependencia crítica de las importaciones de alimentos. Preocupado por reducir el tipo de radicalismo y nacionalismo que la revolución produjo, Estados Unidos intervino con ayuda alimentaria y fiscal a gran escala. Se estima que entre 1957 y 1961 la asistencia estadounidense representó hasta un tercio del presupuesto boliviano. Hacia 1956, sometido a la presión externa de los Estados Unidos, el sistema de cogobierno había llegado a su fin, con la expulsión de los representantes de la COB en el gabinete, aunque la batalla por el control de la industria minera nacionalizada continuó durante varios años más. Enfrentados a la hiperinflación y a un Estado en bancarota, los gobiernos del MNR no tuvieron otra opción que

---

<sup>35</sup> Los patrones de intervención de los Estados Unidos en la política boliviana son analizados por Field (2014). Para conocer los patrones de gasto de USAID (Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU.), consultar Heilman (2017).

buscar ayuda externa. El asesor estadounidense George Eder ideó el plan para la recuperación de Bolivia basado en estrictos principios monetaristas y disciplina fiscal. Si bien esto inevitablemente implicó tensiones e incumplimientos, a principios de la década de 1960 Bolivia se encontró en una situación en la que sus prioridades económicas eran efectivamente dictadas desde el exterior, a través de un esquema conocido como el Plan Triangular<sup>36</sup>.

Por lo tanto, fue la presión estructural externa, más que la de una élite empresarial nacional, la que impulsó la política hacia la derecha en esos años. Sin embargo, tal situación eventualmente daría lugar al crecimiento del poder empresarial nacional en los años siguientes. En aquel momento, las élites empresariales tenían poca influencia política, y el poder de la vieja élite se había derrumbado<sup>37</sup>. Si bien la revolución representó un cambio abrupto para el sector privado, concentrado hasta entonces en la minería y la agricultura latifundista, la destrucción del sector privado nunca fue una política de los gobiernos del MNR. En los años siguientes, tanto bajo Siles Zuazo (1956-1960), como nuevamente bajo Paz Estenssoro (1960-1964), los gobiernos del MNR buscaron implementar políticas que condujeran a una recuperación gradual del papel del sector privado, especialmente en la agricultura y la agroindustria, proceso que finalmente se realizaría en la década de 1970. Durante la década de 1960, especialmente después de que el gobierno del MNR fuera suplantado por un régimen militar bajo el mando del general René Barrientos, la política del gobierno alentó el desarrollo de un sector minero

---

<sup>36</sup> Este plan —respaldado por el gobierno de los Estados Unidos, el recién creado Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de Alemania Occidental— tenía como objetivo reestructurar la industria minera del estaño y eliminar el control de los trabajadores sobre el sector.

<sup>37</sup> Moritz Hochschild trasladó sus operaciones comerciales al Perú y Chile, Aramayo y Patiño dejaron el país, y los antiguos terratenientes buscaron refugio en el Perú.

privado que compitió con el sector estatal. Este resurgimiento de la empresa privada condujo a cierta diversificación y al desarrollo de importantes grupos familiares, pero no tanto como en otros lugares, como para promover objetivos de industrialización (Conaghan & Malloy, 1994, p. 45).

La llamada «marcha hacia el oriente», contemplada por primera vez en el Plan Bohan de 1942, patrocinado por Estados Unidos como una forma de diversificar la economía, tenía como objetivo sentar las bases para una expansión dinámica de la producción agrícola, centrada en el departamento oriental de Santa Cruz (Roca, 2001). El crecimiento de la economía en Santa Cruz, hasta aquel momento un lugar relativamente apartado, se vio facilitado por la eventual culminación, en 1954, de la carretera que une la ciudad de Santa Cruz con Cochabamba y el resto de Bolivia. En los años que siguieron, los gobiernos del MNR, y luego sus sucesores militares, canalizaron grandes cantidades de ayuda monetaria y el excedente que aún provenía de la minería hacia Santa Cruz y su cada vez más próspera élite agrícola. Esto comenzó con préstamos para construir infraestructura en los departamentos de las tierras bajas del Oriente y, posteriormente, con créditos para el desarrollo de la agricultura regional a través del Banco Agrario. Los préstamos se concedieron en condiciones bastante favorables y gran parte del dinero nunca se devolvió. Como consecuencia, nuevas formas de producción agrícola crecieron rápidamente, en especial en sectores como la caña de azúcar y el algodón. El desarrollo de la producción de hidrocarburos también ayudó a impulsar la economía cruceña<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Santa Cruz se benefició del sistema por el cual el 11% del valor de la producción de petróleo iba a la región en la que se producía. En 1955, el 95% de las regalías fue a Santa Cruz. Del crédito agrícola total disponible entre 1955 y 1964, el 43% fue a Santa Cruz, aumentando al 69% entre 1970 y 1975. De los préstamos de USAID disponibles a Bolivia entre 1961 y 1971, el 47% fue a Santa Cruz (Barragán, 2008).

La ciudad de Santa Cruz y los pueblos de los alrededores crecieron rápidamente durante estos años, a medida que se expandía la aparentemente ilimitada frontera agrícola. Los planes del gobierno introdujeron mano de obra excedente del Altiplano para colonizar la tierra que se estaba desarrollando para la agricultura. Y la ciudad también atrajo la inmigración, en gran parte de Europa del Este. El resultado fue el desarrollo de una nueva élite empresarial, segura de sí misma en su capacidad de prosperar y cada vez más reacia a cualquier dependencia económica del resto del país. Emblemático de esto fue el Comité Pro Santa Cruz, un comité cívico regional establecido por primera vez en 1950. Sus principales miembros incluían una amalgama de familias locales tradicionales junto con poderosas organizaciones sectoriales arraigadas en la agricultura y la agroindustria. Estas capturaron efectivamente el Estado a nivel local y lideraron instituciones como la Corporación de Desarrollo Regional, Cordecruz, conocida hasta 1978 como el Comité de Obras Públicas de Santa Cruz. Cordecruz se encargó de construir la infraestructura sobre la que se asentó el desarrollo regional, y se convirtió en un poderoso interlocutor de los intereses empresariales locales. Fue una institución pública financiada en gran parte por las rentas del petróleo, que ayudó a proporcionar la base de infraestructura sobre la cual el sector privado en Santa Cruz pudo expandirse. Como señalan Conaghan y Malloy, las nuevas élites empresariales fueron en gran medida «creaciones de la intervención estatal y las políticas de desarrollo» (1994, p. 45).

El resurgimiento de la minería del sector privado en las décadas de 1960 y 1970 vio cómo las concesiones mineras más rentables se otorgaban a grupos empresariales influyentes. La principal fue Comsur, de propiedad de la familia Sánchez de Lozada. El sector privado prosperó, mientras el sector estatal, bajo Comibol, languideció por la falta de inversión pública y la caída de los

minerales en los centros mineros clave. Al mismo tiempo, el sector empresarial en general, representado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), comenzó a criticar abiertamente lo que veía como un sector público autoritario que desplazaba a la empresa privada (Conaghan & Malloy, 1994, p. 63). Fue en la década de 1960 cuando comenzaron a surgir nuevos grupos económicos, principalmente organizados en torno a la propiedad de los bancos comerciales. El Banco de Santa Cruz fue creado en 1966, agrupando a diferentes sectores productivos de Santa Cruz. Otros grandes bancos concentraron intereses económicos en La Paz. Sin embargo, poca inversión se destinó a la industrialización por sustitución de importaciones, y el sector manufacturero de la economía permaneció subdesarrollado y restringido en gran medida a bienes de consumo no duraderos (Morales, 2001).

No obstante, los recuerdos de lo sucedido en 1952 generaron un nerviosismo duradero entre los empresarios líderes acerca de la democracia, dada su escasez en números y los riesgos de lo que consideraban un «populismo» mayoritario. Estos riesgos se acentuaron a fines de la década de 1960, en las alternancias entre regímenes militares, tanto de derecha como de izquierda, generando problemas de inestabilidad crónica, sobre todo en términos de acceso a la toma de decisiones. La inestabilidad interna del Estado boliviano hizo que siguiera siendo presa de prácticas clientelistas y patrimoniales que dificultaban el establecimiento de reglas de juego claras (Whitehead, 1975). La proclamación de la efímera Asamblea Popular de izquierda en 1970, como un parlamento alternativo de base popular que revivió las tradiciones de 1952, no hizo nada para disipar tales temores.

El poder económico de esta nueva élite alcanzó su punto máximo durante la dictadura militar del general Hugo Banzer Suárez (1971-1978), oriundo de Concepción, en Santa Cruz,



quien derrocó al gobierno militar de tendencia izquierdista del general Juan José Torres y trajo la Asamblea Popular a un final abrupto. Aunque sin pretender revertir el estatismo subyacente del modelo económico de la época, Banzer fue enérgico en extender los beneficios del intervencionismo estatal al sector privado<sup>39</sup>. Animado por el auge temporal en los precios del estaño y el petróleo, utilizó la nueva y mejorada calificación crediticia internacional de Bolivia para aprovechar los préstamos extranjeros y canalizarlos hacia proyectos de desarrollo agrícola. El Banco Agrario inyectó recursos sin precedentes al sector privado, especialmente en Santa Cruz. Sin embargo, como señalan Conaghan y Malloy (1994, p. 80) a partir de entrevistas que realizaron poco después, el sector empresarial participó en el gobierno como individuos, no como representantes sectoriales en una estructura corporativista. Esto estuvo muy lejos de cualquier tipo de captura estatal basada en el poder estructural. La élite tampoco hizo mucho por medio del poder instrumental. De hecho, el sector empresarial representado por la CEPB se volvió cada vez más crítico con la dictadura de Banzer y sus intentos de tomar decisiones políticas sin consultar. Los empresarios, de esta forma, comenzaron a maniobrar a favor de una apertura democrática en la que serían actores clave.

No fue hasta 1985, con el regreso de Víctor Paz Estenssoro a la presidencia, que el modelo de desarrollismo dirigido por el Estado finalmente colapsó, pues Paz adoptó políticas diseñadas para revertir aquellas que había puesto en marcha después de 1952. Sin embargo, la crisis económica y política que condujo a esta coyuntura crítica llevaba mucho tiempo en gestación.

---

<sup>39</sup> La inversión y el consumo del sector público aumentaron del 20% del PBI a más del 25% del PBI durante la mayor parte de los años de Banzer, un nivel más alto que en el Perú o Ecuador.

La borrachera de endeudamiento externo de los años de Banzer, como en otras partes de los Andes centrales y de América Latina en su conjunto, se basó en una combinación de altos precios de las materias primas y bajas tasas de interés en dólares que favorecieron a los países prestatarios, especialmente tras la crisis del petrodólar de principios de la década de 1970, que obligó a los bancos internacionales a buscar nuevos clientes a quienes prestar. A fines de la década de 1970, los precios de las materias primas habían caído, mientras que las tasas de interés estadounidenses habían aumentado. El pago de la deuda se hizo cada vez más oneroso y la capacidad de Bolivia para obtener nuevos préstamos desapareció. La situación se agravó con la suspensión, por parte de Argentina, de las compras de petróleo boliviano. La hiperinflación de principios de la década de 1980 fue el reflejo de la situación adversa de la balanza de pagos, así como de la incapacidad del Estado boliviano para financiar sus actividades<sup>40</sup>.

En la política interna, la caída de Banzer en 1978 dio lugar a una inestabilidad política extrema, con gobiernos civiles de corta duración intercalados por interludios militares que culminaron en una serie de regímenes militares entre 1980 y 1982. En 1982, con el restablecimiento del gobierno democrático, Siles Zuazo retornó al frente de un gobierno de centro izquierda en el que, como en épocas anteriores, el MNR (o al menos la rama de Siles, el MNR-Izquierda) compitió con presiones de la izquierda y del movimiento sindical, el cual buscó restablecer la agenda de orientación socialista del cogobierno, abandonada en la década de 1950, pero revivida brevemente en 1970 por la Asamblea Popular. En las circunstancias económicas desfavorables de la época, que recuerdan a aquellas acontecidas a mediados

---

<sup>40</sup> Para 1980, el servicio de la deuda representaba alrededor del 30% de las reservas internacionales.

de la década de 1950, Siles y sus ministros lucharon contra las adversidades políticas y, finalmente, se vieron forzados a adelantar las elecciones presidenciales a 1985.

En este contexto, un sector privado políticamente más activo desempeñó un papel importante en la desestabilización del gobierno de Siles Zuazo y, por lo tanto, se preparó para el cambio radical de la política económica en 1985. El sector privado incrementó el ejercicio de su poder estructural y amplió su poder instrumental. Actuando como representante clave de una burguesía interna unificada en su rechazo a Siles Zuazo, la CEPB atacó el historial del gobierno de Siles y su dependencia de la buena voluntad de la COB. Entre sus miembros estaba la Asociación de Medianos Mineros, en representación de la industria minera privada. Bajo el liderazgo de Fernando Illanes, la CEPB se convirtió en una organización más enfocada y eficaz, no solo al expresar la ideología del sector privado (en contraposición a la de la COB), sino también al organizar movilizaciones diseñadas para presionar al gobierno y, en última instancia, desestabilizarlo<sup>41</sup>. En un contexto de espirales de precios y consecuentes caídas de los niveles de vida reales en el ámbito interno, y la emergencia del discurso y la práctica del ajuste estructural en el contexto de la crisis de la deuda regional, se configuró el momento propicio para lanzar una alternativa de derecha al llamado populismo. Esta alternativa neoliberal se manifestaría cuando, poco tiempo después de la toma de posesión de Paz Estenssoro, con Gonzalo Sánchez de Lozada como ministro de Planificación, se publicó el trascendental Decreto Ley 21060, iniciando una nueva etapa en la que la inversión privada y otros flujos financieros lograron estabilizar la economía.

---

<sup>41</sup> Sobre el papel de la CEPB y el surgimiento de las empresas como una fuerte fuerza política, ver Conaghan (1995b) y Conaghan y Malloy (1994, pp. 121-129).

En resumen, el colapso final del poder oligárquico en Bolivia en la década de 1950 desencadenó el comienzo de un período en el que el Estado disfrutó de un grado de autonomía, estructuralmente restringido más por presiones externas que internas. El subsecuente desarrollo del poder empresarial fue en gran medida creado por el Estado, y la élite económica solo se convirtió en un actor importante en la formulación de políticas públicas a finales de los años setenta y principios de los ochenta. La interacción de factores estructurales, las dinámicas nacionales y también aquellas globales, contribuyeron a un crecimiento significativo en el poder empresarial estructural e instrumental, en aquel momento. Simultáneamente, esto permitió que una élite económica cada vez más unificada y «moderna» usara su poder discursivo para cambiar la narrativa dominante en una dirección más favorable a los intereses del sector privado. De este modo, influenciada y apoyada por el pensamiento del exterior, la CEPB buscó construir una alternativa económica que combinara una agenda liberalizadora en materia económica, con una apuesta por la democracia liberal en el ámbito político. En Santa Cruz en particular, hubo intentos innovadores para generar consenso en torno a una ideología del sector privado, incluido el establecimiento de una universidad privada y la apertura de nuevos medios de comunicación que reflejaran puntos de vista claramente favorables a las empresas. La fuerza individual más estridente detrás de esta incipiente cruzada fue Gonzalo Sánchez de Lozada, quien aportó sus conexiones con los Estados Unidos y su propia riqueza personal para liderar el movimiento para sacar del poder a Siles Zuazo y trasladarlo a individuos más obedientes.

## PERÚ

Al igual que en Bolivia, la oligarquía peruana tradicional mantuvo un estricto control sobre la política hasta bien entrado el siglo XX, aunque dentro de una economía mucho más diversificada y mejor integrada a la economía mundial capitalista<sup>42</sup>. La llamada República Aristocrática, iniciada en 1896 y que duró hasta 1919, se fundó sobre la riqueza de los intereses agrarios derivados de una gama de productos que respondían a la creciente demanda internacional, especialmente de los Estados Unidos, incluyendo cobre, petróleo, caucho, lana, algodón, y azúcar. Las elecciones se llevaban a cabo de manera regular, pero con un derecho de voto limitado. La oligarquía controlaba efectivamente el funcionamiento del Estado y actuaba colectivamente a través de la poderosa Sociedad Nacional Agraria (SNA) y su líder, Pedro Beltrán, un hacendado de Cañete. Sin embargo, a diferencia de Bolivia, los intereses extranjeros jugaron un papel mucho más importante, notablemente bajo la forma de la Corporación Peruana<sup>43</sup>. Sin embargo, el poder político, tanto nacional como local, estaba en manos de familias económicamente poderosas, en su mayoría aquellas cuya riqueza se basaba en el azúcar y el algodón en la costa, y la lana y los cultivos tradicionales en la sierra. La familia Pardo jugó un papel clave en la República Aristocrática. Años de relativa prosperidad económica subyugaron la estabilidad política, con gobiernos dirigidos por civiles elegidos en un sufragio exclusivo. Dos partidos, el Partido Civilista y el Partido Demócrata,

---

<sup>42</sup> Para una breve historia del Perú, véase Klarén (2000). También, Contreras y Cueto (2000) para una historia del Perú contemporáneo.

<sup>43</sup> En 1889, en bancarota a causa de la Guerra del Pacífico, el Perú se vio obligado a renegociar su deuda externa, el llamado contrato Grace. La resultante Corporación Peruana recibió el control de los ferrocarriles del país y los derechos de navegación en el lago Titicaca.

competían entre sí más como clubes oligárquicos que como proyectos políticos en competencia, y el poder de la élite —en todas sus dimensiones— permaneció arraigado. La dictadura de Augusto Leguía (1919-1930) puso fin a este período de gobierno electo limitado, pero su gobierno siguió muchas de las mismas políticas que favorecieron la modernización capitalista y la inversión extranjera, aunque con algunas genuflexiones en la dirección de acomodar las tensiones sociales. Sin embargo, se trató de un régimen autoritario, notablemente corrupto, involucrado en extender concesiones mineras a empresas extranjeras y construir costosas obras públicas, especialmente carreteras, financiadas por bancos internacionales.

Mientras que en gran parte de América Latina la crisis económica de 1929 ayudó a generar una apertura de los regímenes políticos, esto no sucedió en la misma medida en el Perú. El derrocamiento de Leguía en 1930 terminó con la elección de un gobierno proto fascista bajo el mando de Luis Sánchez Cerro, apoyado por la SNA, y con Beltrán como el poder detrás del trono (Jansen, 2017). En los años siguientes, los militares, o gobernaron directamente, o lo hicieron a través de representantes civiles, excluyendo a partidos más progresistas como el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y perpetuando políticas económicas de *laissez-faire* que favorecían los intereses oligárquicos. La derrota electoral del APRA en 1931 conduciría a dos décadas de ostracismo político en las que sus partidarios fueron víctimas de una persecución intermitente. Mientras países como Brasil, Argentina y Chile se embarcaron en políticas diseñadas para promover la industrialización detrás de barreras comerciales protectoras basadas en nuevas coaliciones de apoyo, el Perú se aferró a políticas ortodoxas que buscaban marginar los desafíos incipientes de la izquierda. Durante la mayor parte de la década de 1930, hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial,

el APRA y el Partido Comunista fueron proscritos. En esos tiempos, la oligarquía agraria y el Ejército, con el apoyo de inversionistas extranjeros, controlaban las operaciones del Estado.

Esto continuaría, excepto por un breve y más democrático interludio en los años inmediatos de la posguerra, hasta la década de 1960<sup>44</sup>. La dictadura de Odría (1948-1956) se apoyó en intereses similares, aunque el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1963), banquero e industrial con fuertes lazos con las principales familias del país, fue de orientación más liberal. El régimen de Odría se benefició del auge de las materias primas de la década de 1950 y se dispuso a maximizar el potencial minero del Perú a través de concesiones a empresas extranjeras (Thorp & Bertram, 1978). La industria pesquera floreció a fines de la década de 1950 y principios de la de 1960, atrayendo nuevo capital y agregando otro producto básico a una economía de exportación ya diversificada (Klarén, 2000, p. 309). La oligarquía terrateniente costera retuvo el poder político, pero la diversificación de las exportaciones disminuyó su control sobre la economía. Aunque el azúcar siguió siendo una fuente importante de ingresos, la producción de algodón disminuyó a medida que las fibras sintéticas se apoderaron gradualmente del mercado. El crecimiento urbano, particularmente en Lima, generó nuevas oportunidades de negocios para una pequeña pero creciente burguesía (Dietz, 2019, cap. 3).

Sin embargo, a principios de la década de 1960, cuando el auge de las exportaciones de la posguerra se desvanecía, hubo movimientos en marcha para tratar de buscar políticas alternativas que promovieran la industrialización. La Ley de Industrias de Prado, de 1959, fue un paso en esa dirección. Esta ofreció

---

<sup>44</sup> El breve interludio democrático entre 1945 y 1948 bajo la presidencia de José Luis Bustamante y Rivero, en el que APRA y el Partido Comunista compartieron el poder con otros grupos, terminó con un golpe militar que restauró el gobierno oligárquico.

generosos subsidios a las empresas manufactureras en todos los ámbitos, mientras que los aranceles introducidos a principios de la década de 1960 ofrecieron un mínimo de protección a las empresas. Sin embargo, la política estuvo guiada más por la influencia de los grupos de presión, que por cualquier sentido general de planificación. La mayor parte de la inversión provino del exterior, con multinacionales estadounidenses utilizando el espacio ofrecido para vender al creciente mercado interno y bancos estadounidenses controlando el sistema financiero (Thorp & Bertram, 1978, p. 266). Al mismo tiempo, la industrialización incipiente y el crecimiento de una clase obrera llevaron al desarrollo de la organización laboral.

En comparación con Bolivia y Ecuador, Perú poseía un sector industrial relativamente grande en la década de 1960, pero pequeño en comparación con el de los países que iniciaron la industrialización en América Latina, especialmente en el Cono Sur<sup>45</sup>. En la década de 1920 hubo una incipiente industrialización, en gran parte obra de inmigrantes europeos, especialmente de Italia. Las empresas más grandes estaban en la industria textil, pero también se desarrollaron otras industrias para abastecer la demanda local, especialmente en la producción de bienes de consumo básicos. Sin embargo, el mantenimiento de los principios de libre comercio dificultó que las empresas peruanas compitieran con artículos importados de Europa o Estados Unidos. Mientras tanto, esta incipiente industrialización dio lugar al crecimiento de sindicatos y partidos de izquierda, pero cuya influencia en la formulación de políticas se vio severamente limitada por

---

<sup>45</sup> La manufactura representó el 13% del PBI en 1950, aumentando al 14% en 1960 y al 17% en 1970 (Seminario, 2015, p. 1115). Sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos, gran parte del crecimiento de la manufactura durante estos años no sustituyó las importaciones, sino que, más bien, se dedicó al procesamiento de bienes para la exportación.



la naturaleza excluyente del sistema político. Hasta ese momento, el poder político de la vieja élite, reforzado por inversionistas extranjeros, permaneció prácticamente intacto. Entre ellos, mantuvieron su poder estructural controlando las exportaciones del país y su oferta de divisas, mientras que la SNA se mantuvo como la asociación empresarial dominante, ejerciendo un fuerte poder instrumental. En gran medida, la política estatal continuó siguiendo los principios del *laissez-faire*, que habían sido abandonados en muchos otros países latinoamericanos, pero las cosas estaban a punto de cambiar, ya que el viejo modelo no logró satisfacer las aspiraciones de los nuevos actores políticos que entraban en escena.

El gobierno moderadamente reformista de Belaunde, que fue elegido en 1963, se identificó estrechamente con la agenda «modernizadora» de la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos, y fue apoyado tímidamente por la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), organización más reformista. Se basó en el proceso de cambio iniciado por Prado, pero el alcance de la reforma se vio obstaculizado por la oposición política de la derecha<sup>46</sup>. El auge de la construcción, provocado por el crecimiento urbano y las obras públicas, creó un grupo de empresas industriales, junto con plantas de ensamblaje que producían automóviles y artículos para el hogar para una clase media en crecimiento. A pesar de que muchas de las empresas eran de propiedad extranjera o propiedad de familias inmigrantes, las élites nacionales comenzaron a invertir en la industria, aprovechando los subsidios gubernamentales que se ofrecían. Mientras tanto, Belaunde inició un programa de reforma agraria. Esto formaba parte de una estrategia de desarrollo, pero sin confrontar a la oligarquía rural y a la todavía poderosa

---

<sup>46</sup> Para un relato del gobierno de Belaunde por un autor estrechamente relacionado con este, véase Kuczynski, 1977.

SNA. La SNI se abstuvo de desafiar abiertamente a la SNA y convertirse en la principal asociación comercial. La reforma agraria de Belaunde dejó intactos los prósperos latifundios de los valles costeros que producían para el mercado global. La ruidosa oposición de derecha de los partidarios de Odría y el APRA en el Congreso utilizó su poder instrumental para bloquear los planes de modernización de Belaunde, reduciendo el alcance de la reforma. El sistema tributario permaneció altamente regresivo, e incluso aún más durante los años de Belaunde (Kuczynski, 1977, pp. 80-86). Entonces, a pesar de sus impulsos reformistas, el gobierno de Belaunde no logró quebrar el poder empresarial que todavía ostentaban, en las tres dimensiones, las élites terratenientes conservadoras de Perú.

El golpe que derrocó a Belaunde en 1968 marcó el comienzo del esfuerzo más decidido y audaz del Perú para introducir reformas estructurales bajo la presidencia del general Juan Velasco Alvarado<sup>47</sup>. Esto implicó la nacionalización de gran parte de las industrias tradicionales del país, incluidos la mayor parte del sector minero y la industria petrolera de propiedad extranjera, así como los bancos extranjeros; una reforma agraria radical, que acabó con el antiguo sistema de haciendas y lo reemplazó con cooperativas de trabajadores; la introducción de un sistema de coparticipación de los trabajadores en la industria y de integración social de sectores de la población anteriormente excluidos; apoyo a los sindicatos, así como políticas comerciales diseñadas para acelerar la industrialización y la diversificación productiva. También eliminó los aspectos formales de la democracia, como el Congreso y los partidos políticos, y terminó confiscando la prensa

---

<sup>47</sup> Los trabajos referentes sobre el régimen de Velasco, siguen siendo Lowenthal (1975) y su continuación con McClintock y Lowenthal (1983). Un trabajo más reciente y de mayor orientación cultural puede verse en Aguirre y Drinot (2017).

y otros medios. A diferencia de los cambios que se produjeron en Bolivia a principios de la década de 1950, este fue esencialmente un proyecto autoritario de arriba hacia abajo basado fundamentalmente en la fuerza militar. Los gobernantes militares del Perú buscaron poner al Estado en el centro mismo del modelo de desarrollo, para transformar el país y librarlo de sus características oligárquicas residuales<sup>48</sup>. El Estado estaba allí para servir al interés público, no simplemente a los intereses de una pequeña —y rica— minoría. Este Estado se concibió como «autónomo», uno que no estuviera en deuda con las élites ni con los trabajadores, «ni capitalista ni comunista» (Contreras & Cueto, 2000, p. 309). Inicialmente, el régimen buscó el apoyo de la nueva clase de industriales para eliminar a la vieja oligarquía, pero algunas de sus reformas —en particular la participación de los trabajadores y el apoyo a los sindicatos— generaron desconfianza en los círculos empresariales. La SNI inicialmente apoyó las reformas, pero en 1973, cuando los intereses industriales se vieron amenazados por las reformas y el creciente poder de los sindicatos, cambió a una posición más conflictiva (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 60-62). El papel de los grupos de presión de la sociedad civil o *lobbies* más específicos estaba subordinado al interés público general, tal como lo interpretaban los militares y sus asesores tecnocráticos.

En esencia, el régimen de Velasco buscó diseñar la transformación desde una sociedad mayoritariamente agraria hacia un país industrializado y moderno, en el que se esperaba que el sector privado desempeñara un papel importante. Se creó un sistema de

---

<sup>48</sup> Las fuerzas armadas habían experimentado una transformación en las décadas de 1950 y 1960, pues pasaron de defender rígidamente los intereses oligárquicos, a adoptar una agenda de desarrollo como una faceta de la seguridad nacional (Klarén, 2000, p. 337). La cuestión de la guerra interna, destacada en la década de 1960 por las invasiones de tierras, se había convertido en una preocupación importante para los militares peruanos mucho antes de 1968 (Stepan, 1978, p. 131).

incentivos para fomentar la transferencia de capital de los sectores tradicionales, ahora en gran parte bajo el control del Estado, a sectores no tradicionales en los que se respetaría, e incluso se fomentaría, la empresa privada (Fitzgerald, 1979). Sin embargo, el régimen no logró convencer a las élites económicas nacionales de sus benignas intenciones. La violación de las normas de propiedad privada, tanto en el sector agrario como con el establecimiento de comunidades industriales basadas en los trabajadores, hizo poco para tranquilizar a los inversionistas. Los industriales se encontraron divididos entre estrategias de confrontación y acomodamiento. Muchos buscaron llevar su dinero al extranjero a través de la fuga de capitales, en lugar de invertirlo en nuevas empresas nacionales. Los intentos de integrar al sector empresarial en las discusiones sobre políticas no lograron convencer a la mayoría de los involucrados sobre las buenas intenciones del gobierno. Sin embargo, hubo casos en los que el gobierno militar logró dirigir exitosamente la inversión hacia nuevos sectores, donde las élites empresariales estaban dispuestas a aceptar las nuevas reglas del juego, y formas que permitieron la apertura de actividades lucrativas. La recién establecida Asociación de Exportadores (ADEX), que representaba a los exportadores de productos no tradicionales altamente subsidiados, apoyó al gobierno. El crecimiento del grupo Romero durante estos años, hasta convertirse en el principal conglomerado empresarial del Perú, se erige como un destacado ejemplo de colaboración en respuesta al intercambio de beneficios (Durand, 2013).

La política hacia el sector privado varió según los sectores involucrados y cómo estos respondieron a los incentivos ofrecidos. En este sentido, la política del gobierno fue más pragmática de lo que generalmente se le atribuye (Crabtree & Durand, 2017, cap. 3). Se establecieron puntos de contacto con líderes empresariales, como la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE).

Algunas de las nacionalizaciones de empresas extranjeras que se anunciaron brindaron oportunidades a los empresarios locales, además de la introducción de normas que limitaban la propiedad extranjera en instituciones bancarias. Pero tales movimientos solo llegaron, hasta cierto punto, a apaciguar a la clase empresarial. Muchos ejecutivos seguían sospechando sobre las intenciones del régimen de Velasco, temores que fueron confirmados por la Ley de Comunidades Industriales de 1970 (Knight, 1975). Esto no solo les dio a los trabajadores una participación en las ganancias de las empresas que los emplearon, sino que también les ofreció representación en sus juntas directivas. De todas las reformas de este período, esta fue la que más disgustó a los ejecutivos de las empresas<sup>49</sup>. La élite empresarial también miró con nerviosismo los intentos de movilización social emprendidos por el régimen —como, por ejemplo, el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS)— y el estímulo que dio a un discurso de izquierda cada vez más radical, que en aquel momento había ganado influencia en el movimiento obrero<sup>50</sup>.

Probablemente, el talón de Aquiles del régimen de Velasco y sus intentos de construir un Estado efectivo y socialmente receptivo fue su incapacidad para establecer un Estado con una base financiera sostenible. Al igual que en Bolivia y Ecuador, el papel ampliado del Estado se financió, principalmente, con préstamos extranjeros. Como hemos visto, estos eran tiempos en los que era relativamente barato pedir prestado y los prestamistas extranjeros

---

<sup>49</sup> Obligó a las empresas a compartir las ganancias con los trabajadores y a incluir a los trabajadores en los consejos directivos de las empresas. Los empleadores respondieron declarando reducidas ganancias para frenar los esquemas de co-participación.

<sup>50</sup> SINAMOS fue un intento de movilizar apoyo para el gobierno y su proyecto entre los sectores populares, especialmente entre los barrios marginales que rodean las ciudades más grandes, proporcionando una ruta para la participación política controlada en los asuntos locales.

tenían una liquidez excesiva, que estaban dispuestos a ofrecer a lo que parecían regímenes relativamente estables en Sudamérica. El endeudamiento externo aumentó más de tres veces bajo el régimen de Velasco: de poco menos de mil millones de dólares en 1970 a 3500 millones de dólares en 1976 (Banco Central de Reserva del Perú, 1980, p. 158). Sin embargo, en 1974, las tensiones del endeudamiento externo se hicieron manifiestas cuando la tasa de servicio de la deuda se disparó y la calificación crediticia de Perú quedó bajo escrutinio cuando las limitaciones de cara al pago se hicieron evidentes<sup>51</sup>. Es significativo mencionar que, entre las reformas introducidas en ese momento, poco se hizo para revisar el sistema tributario para hacerlo más progresivo y socialmente redistributivo<sup>52</sup>. La dependencia financiera acabó neutralizando la autonomía del Estado.

En resumen, el régimen de Velasco promovió reformas para romper finalmente con el poder de la oligarquía terrateniente del Perú y diseñar la transición hacia una economía industrial más moderna, bajo los auspicios y el control del Estado. Se redujo severamente el poder instrumental del sector empresarial sin eliminarlo por completo, y la nacionalización de empresas clave redujo el poder estructural ejercido por los, hasta aquel entonces, poderosos grupos empresariales del Perú. Además, a través de su toma de control de gran parte de los medios (Gargurevich, 2021), el régimen negó a estos grupos la influencia que tuvieron anteriormente sobre la opinión pública. Sin embargo, si bien se logró crear un Estado más «autónomo», el régimen no pudo ponerlo en una trayectoria sostenible, ni política ni económicamente.

---

<sup>51</sup> El servicio de la deuda (amortización más intereses) aumentó de US\$181,3 millones en 1970 a US\$484,9 millones en 1976, y a US\$1280,9 millones en 1980 (Banco Central de Reserva del Perú, 1980, p. 158).

<sup>52</sup> Una reforma fiscal introducida por Armando Zolezzi, quien dirigía la oficina de impuestos del gobierno, tuvo un efecto muy limitado.

La siguiente década fue testigo de dos gobiernos: el régimen militar liderado por Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), que derrocó a Velasco en 1975 (para deleite de la comunidad empresarial), y el regreso de un gobierno elegido democráticamente con Belaunde (1980-1985). Ambos intentaron dejar atrás el estatismo de los años de Velasco<sup>53</sup> en un proceso dictado tanto por las condiciones globales externas, como por las presiones políticas internas en las que un descontento sector privado desempeñó un papel importante. En este periodo, en gran parte de América Latina se rechazó la noción de desarrollo dirigido por el Estado, y se plantaron las semillas del discurso neoliberal. Sin embargo, en el caso peruano la respuesta neoliberal resultó poco entusiasta y no logró generar una reingeniería significativa de las políticas públicas. Como veremos, el descontento con las deficiencias de la administración de Belaunde condujo directamente a la reafirmación de la variante más estatista y proteccionista, en 1985, con la elección de Alan García a la presidencia. Fueron las fallas de su gobierno y su intento frustrado de nacionalizar el sector bancario, lo que efectivamente enterró la noción de intervencionismo estatal durante, al menos, otra generación.

Al tomar el poder en 1975, Morales Bermúdez, quien había sido ministro de hacienda de Velasco, no encontró otra alternativa que buscar la ayuda de los bancos internacionales y, posteriormente, del FMI, para corregir lo que resultaron ser grandes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos<sup>54</sup>. Una combinación de aumentos masivos en el gasto estatal, junto con el vuelco en los mercados crediticios internacionales, creó una situación

---

<sup>53</sup> Ver Wise (2003) para un análisis del crecimiento del Estado en el régimen de Velasco y la reversión de tal proceso bajo los gobiernos de Morales Bermúdez y Belaunde.

<sup>54</sup> El déficit de la balanza de pagos fue de US\$576,7 millones en 1975 y US\$867,5 millones en 1976. El déficit del sector público para los mismos años fue equivalente a 9,7% y 10,0% del PBI, respectivamente.

macroeconómica insostenible. Y como era de esperarse, los bancos, y luego el FMI, exigieron duras medidas que implicaban desechar los planteamientos intervencionistas del período anterior<sup>55</sup>. El año fiscal 1975-1976, por lo tanto, demostró ser una coyuntura crítica que alteró el poder estructural de las empresas y provocó un cambio brusco en la orientación de las políticas. El gobierno de Velasco no logró movilizar suficiente apoyo político entre los beneficiarios de sus reformas para mantenerse en el poder. Las políticas que habían desafiado las nociones de propiedad privada, como la reforma agraria y las comunidades industriales, fueron liquidadas sumariamente, al igual que el SINAMOS. En el ámbito económico, se introdujeron políticas ortodoxas basadas en políticas monetarias y fiscales estrictas, y se adoptaron reformas que liberalizaron el código laboral. Se llevaron a cabo privatizaciones en algunos sectores como los medios de comunicación, la pesca y la agricultura (Stallings, 1983, pp. 170-171).

El retroceso de la intervención estatal, que comenzó con Morales y continuó con el retorno de Belaunde en 1980, fue consecuencia, principalmente, de presiones económicas externas. El alcance de la influencia directa de las empresas sobre las decisiones gubernamentales en este momento era limitado, ya que los desacuerdos políticos sobre la velocidad y profundidad del proceso de liberalización dividieron al sector empresarial. El poder estructural del sector privado estuvo guiado por las vulnerabilidades externas del Perú, y su poder instrumental en este punto estaba estrictamente limitado, si bien es cierto que los nombramientos en puestos clave posteriores a 1975 y vinculados al ámbito económico

---

<sup>55</sup> Consciente de las duras condiciones que probablemente exigiría un programa de estabilización del FMI, Morales Bermúdez se acercó por primera vez a un consorcio de seis bancos estadounidenses en 1976, encabezado por Citibank. Solo cuando las condiciones resultaron imposibles de cumplir, el Perú fue forzado a firmar un acuerdo formal en 1977 con el FMI (Stallings, 1983, pp. 167-169).



permitieron un mayor acceso. En términos de discurso, la ideología predominante siguió estando fuertemente influenciada por las ideas intervencionistas, aunque esto cambiaría después de 1980<sup>56</sup>.

El costo social de la transición resultó alto y tuvo el efecto de frenar el crecimiento y la demanda interna. La transición también desencadenó un conflicto político generalizado. Podría decirse que el final de la década de 1970 representó el punto álgido de la conflictividad laboral, con huelgas generales en 1977 y 1978. Las organizaciones empresariales fueron prudentes en sus tratos con el Estado y el Ejército en ese momento, expresando la preferencia hacia un retorno a un gobierno civil. Como en Bolivia, casi al mismo tiempo, estas organizaciones comenzaron a presionar por una apertura democrática plena en la que esperaban convertirse en actores importantes. En 1977, el gobierno anunció sus planes para una transición política, que implicaba la redacción de una nueva constitución por parte de una asamblea constituyente elegida y, luego, la celebración de elecciones directas. Aunque la constitución contenía algunos elementos que el sector empresarial encontró desagradables (buscó lograr un equilibrio entre el trabajo y el capital, aunque virando hacia una economía de mercado), preveía el resurgimiento de la política de partidos a través de la cual los intereses empresariales podrían afirmar su influencia. Significativamente, veintisiete años después de Bolivia, la constitución preveía el sufragio universal al otorgar el voto a las personas analfabetas.

El establecimiento del régimen democrático trajo el regreso de Belaunde en 1980; esta vez, sin embargo, con un compromiso más explícito con la liberalización económica. Belaunde eligió como primer ministro y ministro de Economía a Manuel Ulloa,

---

<sup>56</sup> El regreso de los medios de comunicación a sus dueños originales creó una oportunidad para dirigirse a la opinión pública. Dos diarios en particular, *El Comercio* del grupo Miró Quesada y *Expreso*, del futuro ministro de Economía Manuel Ulloa, adoptaron una línea altamente antiestatista.

un adinerado hombre de negocios exilado bajo Velasco. Y dentro del equipo de Ulloa había un número importante de economistas formados en Estados Unidos conocidos con el nombre de «el Dínamo», instruidos en el compromiso de hacer retroceder las fronteras del Estado a favor de las fuerzas del mercado. En los primeros dos años de la nueva administración se introdujeron reformas liberalizadoras e iniciativas de privatización que apuntaban a desregular la economía, reducir las tarifas protectoras, y fomentar la inversión extranjera en sectores que antes estaban bajo la égida del Estado. El sector privado estaba bien posicionado para aumentar su poder instrumental sobre la toma de decisiones, a través de la restauración de una serie de organizaciones de cabildeo que habían sido marginadas (si no prohibidas por completo) bajo el gobierno militar. Entre ellas se encontraban la SNI y la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMP). En 1984 nació una nueva organización paraguas, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, más conocida como Confiep<sup>57</sup>. Un factor unificador fue el miedo causado por los grupos insurgentes y la actividad sindical. Aun así, no todos los sectores empresariales estaban contentos con la dirección de la política. Las reducciones en la protección arancelaria y la eliminación de los subsidios a la exportación provocaron oposición, especialmente en sectores como los textiles, expuestos a la competencia extranjera bajo un régimen arancelario más liberal e incorporando a exportadores no tradicionales.

Sin embargo, la cruzada de liberalización propugnada por Ulloa y el Dínamo pronto se vio doblegada por tres acontecimientos que complicaron seriamente la gobernabilidad en ese momento. El primero fue la crisis de la deuda de 1982, que cortó

---

<sup>57</sup> La Confiep surgió en este momento con el apoyo de Estados Unidos a las principales organizaciones empresariales en países que sufrían problemas de terrorismo.

los nuevos préstamos al Perú y, por lo tanto, paralizó el programa de obras públicas prometido por Belaunde en 1980 (Wise, 2003). Al igual que en 1975, el Perú se encontró en serias dificultades con la balanza de pagos y fue obligado por el FMI a recortar el gasto público. El segundo, en 1983, fueron los efectos de las graves dificultades climáticas causadas por el fenómeno de El Niño (Crabtree, 1992, p. 27). El tercero fue la proliferación de la violencia rural perpetrada desde 1980 por Sendero Luminoso, exponiendo al gobierno a críticas por no mantener el orden público<sup>58</sup>.

En 1983, el PBI peruano se desplomó, con un crecimiento negativo de 12,6% (Banco Central de Reserva del Perú, 1990, p. 145). Desde 1982 hasta 1985, en medio de índices de popularidad en rápida caída, el gobierno de Belaunde vaciló entre las exigencias de la ortodoxia y la necesidad de recuperar el apoyo popular. Con la inflación en rápido aumento, la liberalización económica falló y no pudo poner al Perú en un nuevo curso de crecimiento y prosperidad. El discurso liberalizador con el que fue elegido Belaunde dio lugar a llamados a volver a un enfoque más intervencionista, tanto en las elecciones municipales de 1983 (en las que participó la izquierdista Izquierda Unida IU y ganó en la ciudad de Lima), como en las elecciones de 1985, en las que el APRA y la IU fueron las dos agrupaciones más votadas. El gobierno de Belaunde no logró construir una coalición viable con apoyo popular. Elegido en 1980 con el 47% de los votos, el partido gobernante, Acción Popular, obtuvo un exiguo 6% cinco años después (Crabtree, 1992, p. 70). Los cambios en el poder estructural e instrumental de las empresas no fueron complementados por ningún cambio decisivo en el poder discursivo,

---

<sup>58</sup> El crecimiento de Sendero Luminoso en Ayacucho hasta convertirse en una amenaza total para la estabilidad política, puede verse en, entre otros Degregori (2012) y Stern (1998).

y la batalla por las ideas aún no se había iniciado plenamente. Desde el punto de vista empresarial, quizás uno de los desarrollos más significativos fue la fundación de la Confiep y sus intentos de unificar los intereses empresariales en medio de la crisis social y económica imperante.

El gobierno de Alan García y el APRA (1985 fue la primera vez que el APRA ganó el poder desde su fundación en el año 1930) trajo un cambio marcado en la elaboración de políticas, hacia las orientaciones del régimen de Velasco (Crabtree, 1992, cap. 2). El Estado retomó un papel central como punta de lanza del desarrollo en medio de políticas económicas que se alejaban claramente de las fórmulas ortodoxas. El Perú rompió con las políticas apoyadas por el FMI y los bancos acreedores, suspendiendo unilateralmente algunos pagos de la deuda. Al igual que con Velasco, se invitó al sector privado a participar en este proyecto, en el entendido de que la (esperada) vuelta al crecimiento lo llevaría a invertir en la expansión industrial. Los «doce apóstoles» de García incluyeron a los grupos económicos más grandes del país, encabezados por el grupo Romero<sup>59</sup>. En esta relación, sin embargo, García buscó asegurarse de que era el Estado (o quizás más exactamente, él mismo) el que estaba en el asiento del conductor (Durand, 2017a). Cuando los diversos grupos, en su mayoría encabezados por instituciones financieras, no lograron proporcionar la inversión necesaria para mantener la economía en una senda de crecimiento, García tomó la audaz decisión, en julio de 1987, de intentar nacionalizar los principales bancos del país.

---

<sup>59</sup> Los «doce apóstoles» eran algunos de los grupos empresariales más grandes de Perú, muchos de ellos de propiedad familiar: Romero y Raffo (propietarios del banco más grande de Perú, el Banco de Crédito), Brescia, Ferreyros, Wiese, Nicolini, Bentín, el grupo Lanata-Piaggio, La Fabril (Bunge y Born), Picasso, el grupo Olaechea Alvarez-Calderón, y Cogorno. Al construir una relación directa con estos doce grupos económicos García buscaba evitar intermediarios, específicamente, la Confiep (Durand, 2017a).

La decisión de nacionalizar los bancos resultó ser una decisión fundamental que rompió en pedazos la frágil coalición gobernante. Hasta ese momento, las élites empresariales y la Confiep habían apoyado a regañadientes los esquemas heterodoxos de García. El retorno al crecimiento y la caída de la inflación en 1986 ayudaron a crear un clima empresarial más favorable y aumentaron las ganancias. No obstante, con el intento de estatización bancaria los principales grupos empresariales del país se volvieron contra García con saña. Con la Confiep impugnando la decisión en los tribunales y miembros del Congreso a favor de las empresas haciendo lo propio en la legislatura, García finalmente se vio obligado a abandonar la idea por completo. De pronto, como no había ocurrido antes, el sector empresarial se involucró directamente en la confrontación política, utilizando su poder estructural e instrumental mientras buscaba articular una narrativa discursiva sobre los males de la intervención estatal. Reunido por la Confiep, el empresariado actuó como una fuerza conjunta. Por primera vez, se vieron manifestaciones encabezadas por empresarios en las calles de Lima. Ejecutivos se unieron a la campaña para salvaguardar sus propiedades en el sector financiero y apoyaron la creación de un movimiento político liderado por el novelista Mario Vargas Llosa. «Libertad», como se hizo conocido el movimiento, revivió las presiones que surgieron a fines de la década de 1970 por la liberalización tanto económica como política. García, como Velasco antes que él, fue retratado como un nacionalista autoritario desquiciado, que marginó la santidad de la propiedad privada en favor del corporativismo Estado-céntrico.

El gobierno de García condujo al colapso final del modelo de desarrollo económico centrado en el Estado, una coyuntura crítica que abrió el camino al neoliberalismo y a nuevas formas de captura del Estado, a medida que el sector privado recuperaba el poder estructural a través de la reprivatización de los bancos,

mientras construía su poder instrumental. En los últimos dos años de su mandato de cinco, el gobierno luchó contra condiciones económicas cada vez más negativas. Aislado internacionalmente, el Perú carecía de capital —situación agravada por la fuga de capitales— y padecía problemas extremos de balanza de pagos y la evaporación de sus reservas de divisas. Al igual que Bolivia poco antes, el país experimentó una hiperinflación que condujo a la caída de los ingresos reales, desempleo masivo y un déficit fiscal cada vez mayor<sup>60</sup>. Lo acontecido puso en cuestión la viabilidad del Estado mismo. Pero también, a diferencia de Bolivia, el desafío a la autoridad estatal provino de la expansión de Sendero Luminoso y su campaña de extrema violencia, que había comenzado en la zona rural de Ayacucho en 1980 y para 1989 se había extendido por gran parte del país. Un desafío directo al orden público y, de hecho, a la estabilidad política. En tales circunstancias, el modelo de desarrollo dirigido por el Estado iniciado en la década de 1960 parecía cada vez más redundante; sus partidarios, marginados políticamente; y la opinión pública dispuesta a aceptar una alternativa cualquiera que fuera el costo social. Mientras el regreso al liberalismo económico a mediados de la década de 1970 había traído medidas poco entusiastas que resultaron difíciles de consolidar, las elecciones de 1990 prepararon el escenario para un cambio masivo y duradero en la política, que traería enormes beneficios a la clase empresarial de Perú. Las tres fuentes de poder empresarial militaban en la misma dirección.

---

<sup>60</sup> El PBI se contrajo en un 8,3% en 1988, un 11,9% en 1989, y en un 4,6%, en 1990. El consumo cayó un 8,6% en 1988, un 16% en 1989, y un 1,3% en 1990. La tasa media de inflación fue del 67% en 1988, del 3399% en 1989 y del 7482% en 1990. Las reservas fueron US\$317,4 millones en 1988, recuperándose a \$546 millones en 1989 y US\$692 millones en 1990 (Banco Central de Reserva del Perú, 1990, pp. 145, 169).

## ECUADOR

Al igual que en Perú, fueron los intereses agrarios los que dominaron la era de la política oligárquica en Ecuador durante las primeras décadas del siglo XX (Ospina, 2016, pp. 40-48; Quintero & Silva, 1998a, pp. 255-399). Con la revolución liberal de 1895, las élites agrarias orientadas a la exportación establecieron efectivamente su control sobre el Estado. Sin embargo, a diferencia del Perú, el sector exportador de Ecuador estaba mucho menos diversificado; se centró en ese momento en un solo producto, el cacao. Fueron, por lo tanto, los «oligarcas del cacao» (Guerrero, 1980) los que efectivamente dominaron la escena, en estrecha articulación con una élite bancaria que había surgido a raíz del auge de este producto. Además, la división entre la región costera, en torno a la ciudad de Guayaquil, con su próspera economía orientada a la exportación, y la sierra, con la capital, Quito, y su economía doméstica orientada al Estado, agregó un giro adicional a la «toma política por parte de las élites exportadoras de Guayaquil» (Conaghan & Malloy, 1994, p. 26). Esta toma de control por parte de una alianza de grandes agroexportadores y banqueros costeros incluyó el control del sistema financiero, que ahora sería utilizado para financiar un gobierno que respondió al auge impulsado por las exportaciones, prestándose cada vez más de los bancos privados nacionales (ver Quintero & Silva, 1998a, pp. 257-261).

En Ecuador, fue la crisis de la economía del cacao, a principios de la década de 1920, la que socavó efectivamente el Estado oligárquico (Ospina, 2016, p. 43). Simultáneamente, el aumento de la producción de cacao en otros países provocó una caída en los precios del mercado mundial, mientras que las plantaciones de cacao en Ecuador se vieron gravemente afectadas por plagas (Acosta, 2003, pp. 81-82). Además de debilitar el poder de las

élites agroexportadoras en Guayaquil, la crisis económica resultante también hizo inviable el gasto público financiado con deuda. En 1925, un golpe militar derrocó al gobierno del presidente liberal Gonzalo Córdova y dio paso a la efímera Revolución Juliana. Respaldados por «una alianza heterogénea de terratenientes de la sierra, industriales incipientes y grupos de clase media y baja», los gobiernos julianos se embarcaron en una serie de reformas que pretendían modernizar el Estado y construir una cierta «capacidad reguladora de cara a los grupos dominantes» (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 29-30). Este período de reforma resultó ser de corta duración. Y, si bien la Revolución Juliana dejó legados discursivos e institucionales relevantes (como el Banco Central y una serie de agencias reguladoras), las leyes promulgadas para promover y proteger la industrialización no transformaron significativamente el modo de acumulación. En términos estructurales, las décadas de 1930 y 1940 vieron una diversificación gradual de la economía, pero el sector agroexportador costero siguió siendo predominante y la división regional general entre la élite económica orientada a la exportación centrada en Guayaquil y la élite más tradicional basada en haciendas en la sierra persistió (ver De la Torre, 1993, pp. 55-76; León Trujillo, 2003; Maiguashca & North, 1991, pp. 95-108).

Hasta la transición de Ecuador a la democracia en 1979, fueron los gobiernos militares los que intentaron reducir el control de las empresas sobre el Estado, posibilitaron algún tipo de elaboración de políticas relativamente autónomas e impulsaron algunas reformas económicas (en su mayoría tibias), para «modernizar» tanto el Estado como la economía (Isaacs, 1993; North, 2006). Además de la Revolución Juliana, estas experiencias incluyeron otros breves episodios de reformismo dirigido por militares en 1937-1938, entre 1963 y 1966 y, con mayor trascendencia, durante la década de 1970 (ver más abajo). Por el contrario, los gobiernos elegidos



durante estas décadas fueron en su mayoría conservadores y estaban controlados directa o indirectamente por élites económicas nacionales (competidoras)<sup>61</sup>. Entre las décadas de 1930 y 1970, los gobiernos civiles elegidos en Ecuador se dieron bajo la forma específica del populismo que caracterizó las cinco presidencias de José María Velasco Ibarra (1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961, 1968-1972). Si bien el discurso populista de Velasco Ibarra era decididamente antioligárquico y apelaba deliberadamente a las masas pobres, su agenda moralista de cambio no incluía objetivos redistributivos y, por lo tanto, no desafiaba significativamente ningún interés empresarial vital (ver De la Torre, 1993; Maiguashca & North, 1991). Como resultado, antes de que se introdujera el sufragio universal en 1979, la competencia electoral en Ecuador estaba cada vez más determinada por los llamamientos a los sectores populares, pero la política oficial y la formulación de políticas siguieron siendo en gran medida un asunto intra-élite, en el que las élites económicas tenían una voz importante<sup>62</sup>.

Desde la década de 1950, el desarrollismo dirigido por el Estado junto con el pensamiento promovido por la CEPAL, había encontrado un apoyo creciente entre los actores estatales (en particular, dentro de la burocracia y las fuerzas armadas) y dentro de la sociedad (entre las clases medias y los sectores populares, así como en parte de la comunidad empresarial). No obstante, no surgió ninguna coalición sociopolítica poderosa que fuera capaz de promover una estrategia desarrollista de industrialización. Entre otras cosas, esto reflejó el predominio persistente de la élite agroexportadora que, en los años posteriores a la Segunda Guerra

---

<sup>61</sup> Para una descripción detallada de estas décadas, ver Quintero y Silva, 1998b.

<sup>62</sup> Al mismo tiempo que en el Perú, la constitución de 1979 finalmente abolió los requisitos de alfabetización, que antes habían restringido severamente el sufragio (Van Cott, 2005, p. 113).

Mundial, se centró cada vez más en el banano como el nuevo producto primario de exportación (Acosta, 2003, pp. 98-105). Sin embargo, como reflejo de la división regional del país, que incluía una fragmentación múltiple de las élites económicas a lo largo de líneas regionales y sectoriales, el patrón general que caracterizó la política ecuatoriana durante el siglo XX no fue de simple predominio oligárquico, sino, más bien, de negociaciones constantes y equilibrios inestables (ver León Trujillo, 2003; Ospina, 2016)<sup>63</sup>. Este patrón hacía referencia a, por un lado, las relaciones entre las élites (regionales) en competencia, que dominaban la política directa o indirectamente a través de partidos políticos afines; y, por el otro, a los grupos subalternos, incluidas las nuevas fuerzas sociales y políticas que surgieron como consecuencia del cambio socioeconómico estructural. Estos, normalmente, no fueron excluidos por la fuerza, sino que fueron incorporados políticamente, aunque de manera subordinada y principalmente a través de mecanismos informales como el clientelismo o la cooptación. Como consecuencia, Ecuador experimentó lo que Pablo Ospina (2016, p. 14) ha llamado «una vía de modernización capitalista molecular, lenta y farragosa, que desmontó el orden oligárquico». Incluso durante los gobiernos militares más reformistas, las élites empresariales, al final, siempre demostraron

---

<sup>63</sup> En Ecuador, «los intereses empresariales se cristalizaron en dos poderosos conjuntos de asociaciones regionales organizadas por sectores económicos. Los empresarios costeños de la provincia del Guayas se organizaron en cámaras separadas de comercio, industria y agricultura, al igual que los empresarios serranos de la provincia de Pichincha, donde se encuentra la capital, Quito» (Conaghan & Malloy, 1994, p. 72). Además de la fragmentación regional de las élites económicas, también la «integración diagonal de negocios diferentes» —o sea, la práctica de organizar empresas de diferentes sectores en un grupo económico— impidió (y sigue impidiendo) que los gobiernos, incluso los que directamente representaban intereses de las élites económicas, gobernarán al servicio de los intereses específicos de un determinado sector (Chiasson-LeBel, 2020, p. 102).

ser capaces de traducir su poder estructural e instrumental en influencia política para frenar «las estrategias de modernización avanzadas por los gobiernos militares» (Chiasson-LeBel, 2020, p. 102). Sin embargo, su fragmentación múltiple —en términos de regiones, sectores y grupos económicos— también significó que las élites económicas no podían unirse para defender el viejo orden oligárquico ni impulsar una agenda común de desarrollo capitalista.

El auge bananero posterior a la Segunda Guerra Mundial sí trajo consigo cambios sociales significativos: un mayor papel del Estado, en particular, con miras a la construcción de la infraestructura física necesaria para la expansión de la frontera agrícola; la difusión de los modos capitalistas de producción agrícola; e importantes cambios demográficos en términos de migración a la costa y urbanización (Acosta, 2003, pp. 102-105; Conaghan, 1988, pp. 37-41; Maiguashca & North, 1991, pp. 111-131; Quintero & Silva, 1998b, pp. 7-74)<sup>64</sup>. Esta tendencia hacia la diversificación socioeconómica se intensificó durante la década de 1960. A medida que las exportaciones agrarias —y el comercio de banano en particular— se estancaron, «muchos agroexportadores comenzaron a diversificarse hacia inversiones industriales», e incluso «un segmento significativo de la clase terrateniente tradicional estaba haciendo la transición hacia una moderna agricultura y producción ganadera de capital intensivo o moviendo su capital de la agricultura por completo» (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 39-40; véase

---

<sup>64</sup> Estos años también vieron un cierto crecimiento en la producción industrial, por ejemplo, en la industria textil (Acosta, 2003, p. 104). Sin embargo, la expansión de las relaciones capitalistas, en el sector bananero y más allá, estuvo acompañada por la persistencia de sectores económicos pre o parcialmente capitalistas, como la producción del cacao en la región costeña o el sistema de hacienda y agricultura de subsistencia en la sierra (Acosta, 2003, pp. 103-104; Ospina, 2016, p. 44; Quintero & Silva, 1998b, pp. 7-74).

también Ospina, 2016, pp. 54-71)<sup>65</sup>. Al igual que en el Perú y, algo menos, en Bolivia, este proceso de diversificación entre grupos económicos fue apoyado por esfuerzos estatales para promover la industrialización a través de exenciones crediticias y tributarias.

Sin embargo, fue durante la década de 1970 cuando Ecuador se embarcó en el intento más notable de desarrollo dirigido por el Estado (ver García Gallegos, 2003; Isaacs, 1993, pp. 35-65). En 1972, las fuerzas armadas dirigidas por el general Guillermo Rodríguez Lara derrocaron a Velasco Ibarra y reanudaron el impulso por el desarrollismo Estado-céntrico. Entre 1972 y 1976, la inversión y el consumo del sector público aumentaron del 16 al 23% del PBI, el número de servidores públicos pasó de 61 000 en 1970, a casi 110 000 en 1976, y se crearon una serie de empresas públicas. Un tipo de cambio fijo, sobrevaluado, combinado con reducciones de impuestos para los exportadores, promovió la expansión de plantas manufactureras intensivas en capital, que dependían de la importación de bienes de capital baratos, mientras que las empresas se beneficiaban simultáneamente de una serie de controles de precios y subsidios al combustible y la electricidad (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 51-57). Económicamente, estas políticas se basaron en el auge más reciente de las exportaciones de bienes primarios, inaugurado en 1972 por el lanzamiento de la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana (Acosta, 2003, pp. 119-127). Dada esta nueva riqueza petrolera, el Estado ecuatoriano, por primera vez, pudo contar con importantes recursos económicos independientes de las élites empresariales del país (Burbano de Lara, 2006, p. 298). De esta manera, el gobierno militar podía utilizar los ingresos del petróleo para promover la industrialización, mientras reducía la influencia del sector privado

---

<sup>65</sup> La primera reforma agraria de Ecuador de 1964 siguió e impulsó estos cambios estructurales (Ibarra, 2016).

en la formulación de políticas económicas (Chiasson-LeBel, 2020, p. 103; Conaghan, 1988, pp. 47-52). Sin embargo, como veremos, Rodríguez Lara demostró ser mucho menos capaz que Velasco en el Perú, para formar una coalición gobernante estable e implementar reformas, aun frente a la resistencia empresarial.

Incluso si la mayor parte de las políticas desarrollistas implementadas por el régimen militar en realidad beneficiaron a las grandes empresas (Acosta, 2003, pp. 131-136), la comunidad empresarial apenas brindó apoyo a Rodríguez Lara (Isaacs, 1993, pp. 69-84). Además del discurso desarrollista general y el cierre de los canales previos de poder empresarial instrumental (a través de las instituciones corporativistas y el parlamento), fueron los esfuerzos para aumentar la regulación estatal de la economía privada y, más notablemente, la ley de reforma agraria de 1973, aquellos que se enfrentaron con las feroces críticas y la resistencia unida de la comunidad empresarial (ver Conaghan, 1988, pp. 76-101). La oposición unificada de los empresarios contrastó con la ausencia de cualquier intento del régimen por movilizar el apoyo popular, incluso considerando que la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), de orientación comunista, respaldaba explícitamente al gobierno (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 62-63). Así, en contraste con la experiencia peruana bajo el régimen de Velasco, «la oposición del sector privado al reformismo en Ecuador fue generalmente efectiva, lo que a menudo resultó en vergonzosos cambios políticos por parte del régimen (por ejemplo, regulación de la inversión extranjera) o un silencioso abandono de políticas de implementación (tales como democratización del capital, reforma agraria)» (Conaghan, 1988, p. 105)<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Con miras a la reforma agraria de 1973, Liisa North ha argumentado que «los terratenientes de la costa y de la sierra, con el apoyo de otros sectores de élite, lograron minimizar el contenido reformista de las propuestas de ley presentadas por los militares» (2006, p. 91).

De esta manera, la implementación del desarrollismo Estado-céntrico de tendencia progresista en Ecuador «quedó muy por debajo de las reformas estructurales del Perú» (Conaghan & Malloy, 1994, p. 49). A pesar de la exitosa resistencia de la élite empresarial, «la ausencia de canales institucionales formales para expresar sus quejas, más la falta de claridad en las reglas del juego para la oposición», impidió un acercamiento entre las élites económicas y el régimen de Rodríguez Lara (Conaghan, 1988, pp. 105-106). En 1976, Rodríguez Lara fue reemplazado por un nuevo triunvirato militar que puso fin al proyecto reformista, reajustó la relación entre el Estado y las élites económicas e inició el proceso de democratización (ver Conaghan, 1988, pp. 112-115; Isaacs, 1993, pp. 97-115).

En resumen, entre la Revolución Juliana en 1925 y la transición a la democracia en 1979, las élites económicas generalmente dominaron la política ecuatoriana<sup>67</sup>. Lo hicieron utilizando todo tipo de poder empresarial: (1) su poder estructural, basado en la dependencia estatal de los recursos financieros y exportaciones generados, en particular, por la agroindustria costeña; (2) su poder instrumental, a través de su presencia e influencia directa dentro de los partidos políticos, por medio del sistema corporativista de cámaras empresariales, así como las redes informales, familiares y clientelistas de la élite; y (3) su poder discursivo, basado en el acceso privilegiado a los debates públicos, y a través de su influencia en los medios de comunicación privados. Al mismo tiempo, la fragmentación (regional y sectorial) de las élites económicas significó que su capacidad para moldear directamente las políticas gubernamentales en función de sus intereses fue limitada. El cuadro general es, por tanto, no el de captura

---

<sup>67</sup> Para un breve resumen de la evolución de las élites económicas de Ecuador, así como de contribuciones académicas importantes, ver Pástor (2019, pp. 63-88).

política sino el de negociaciones dominadas por la élite. La acción colectiva decisiva por parte de las élites económicas fue principalmente negativa, es decir, en defensa de los intereses comerciales comunes frente a las amenazas de iniciativas demasiado reformistas tomadas por gobiernos militares.

Este patrón también persistió bajo el gobierno democrático. Durante el primer gobierno elegido democráticamente, encabezado por Jaime Roldós (hasta su muerte en 1981) y Luis Osvaldo Hurtado (1981-1984), quien luchó por preservar su relativa autonomía frente a las élites económicas, las cámaras empresariales y sus aliados entre los partidos políticos tradicionales organizaron una campaña sostenida de oposición y resistencia (Chiasson-LeBel, 2020, p. 112; Hey & Klak, 1999, pp. 71-72)<sup>68</sup>. Sin embargo, ya bajo el mandato de Hurtado, el sentido y la dirección de las «reformas económicas» comenzaron a tomar una nueva forma, la neoliberal. Cuando los precios del petróleo cayeron y el incumplimiento de pago de México desencadenó la crisis de la deuda regional durante los primeros años de 1980, el nivel de deuda externa del Ecuador, que había aumentado significativamente desde mediados de la década del 1970, se volvió, cada vez más, inviable. Hurtado respondió recurriendo a medidas de austeridad, negociaciones con el FMI, acreedores privados y la adopción de un programa de ajuste y estabilización (ver Conaghan & Malloy, 1994, pp. 111-113; Hey & Klak, 1999, pp. 70-72; Thoumi & Grindle, 1992). En consecuencia, no fueron tanto los empresarios, sino el movimiento obrero ecuatoriano, los que desafiaron seriamente al gobierno de Hurtado.

---

<sup>68</sup> Antes de la elección de Roldós las cámaras empresariales habían presionado mucho para impulsar una transición gradual y controlada hacia la democracia, para asegurar el dominio persistente de los partidos tradicionales de Ecuador. Cuando este intento fracasó, hicieron campaña, también sin éxito, contra el referéndum constitucional (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 92-95).

Luego de haber crecido significativamente durante la década de 1970 y haber unificado sus fuerzas en 1980, bajo el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), a principios de la década de 1980 los sindicatos se aliaron con varias fuerzas políticas de izquierda y otras organizaciones populares para resistir las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno de Hurtado (León Trujillo & Pérez, 1986). Es en respuesta tanto al gobierno de Hurtado como al resurgimiento de la movilización popular, que el líder empresarial costeño León Febres-Cordero logró unir temporalmente a las élites económicas, así como a una amplia gama de partidos de centro-derecha, detrás de una agenda neoliberal (ver Burbano de Lara, 2006, p. 303; Conaghan & Malloy, 1994, pp. 131-136; Thoumi & Grindle, 1992, p. 49).

Febres-Cordero, quien había liderado la resistencia contra el régimen de Rodríguez Lara como presidente de la cámara de industria de Guayaquil y representante directo de las élites empresariales costeras, finalmente ocupó la presidencia del país. Sin embargo, al igual que el segundo gobierno de Belaunde en el Perú (1980-1985), fracasó en su intento de implementar un conjunto coherente de reformas económicas siguiendo líneas neoliberales (ver Burbano de Lara, 2006, pp. 303-307; Conaghan & Malloy, 1994, pp. 162-202; Hey & Klak, 1999, pp. 72-74). Por un lado, se enfrentó a la dura oposición de los partidos de centro-izquierda en el Congreso y, por el otro, a la resistencia popular en las calles encabezada por el movimiento obrero. Esta situación impidió «una toma completa del Estado por parte de la derecha» (Conaghan, 1988, p. 130). Por otro lado, la comunidad empresarial, la derecha política y los tecnócratas en el gobierno apenas estaban unidos cuando se trataba de la implementación real de reformas económicas. Mirando a las élites económicas, Felipe Burbano de Lara (2006, p. 305) ha subrayado «la ausencia de una comunidad empresarial dispuesta a competir en el libre



mercado, a respetar sus reglas y a no depender del Estado para obtener rentas económicas extraordinarias». Dada su trayectoria como líder empresarial en el sector industrial, el propio Febres-Cordero, aunque «ideológicamente comprometido con el neoliberalismo», creía «en un enfoque más gradual de la reestructuración económica» (Conaghan & Malloy, 1994, p. 159). Ante los shocks externos (el colapso de los precios internacionales del petróleo y un devastador terremoto) y las crecientes amenazas políticas a la estabilidad de su gobierno, Febres-Cordero finalmente abandonó el énfasis en las medidas de austeridad y el ajuste estructural (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 147-159, 166-172; Hey & Klak, 1999, p. 73).

En general, las reformas neoliberales en Ecuador fueron implementadas de manera gradual e inconsistente por una sucesión de gobiernos electos: desde la desregulación del tipo de cambio y el levantamiento de los controles de precios y tasas de interés con Febres-Cordero (1984-1988), transitando por la liberalización comercial llevada a cabo por Rodrigo Borja (1988-1992) y la liberalización financiera bajo el gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996); hasta la profunda crisis económica de 1999-2000, la cual dio paso a la dolarización oficial y un nuevo conjunto de reformas de austeridad y ajuste estructural a principios de la década del 2000 (ver Acosta, 2003, pp. 161-195; Hey & Klak, 1999; Thoumi & Grindle, 1992). Esta trayectoria particular, que difiere de la de Bolivia y la del Perú, es el resultado tanto de los intereses en conflicto entre las élites empresariales a lo largo de líneas regionales y sectoriales, como de la resistencia popular, las cuales se reflejaron en luchas de poder casi continuas entre el gobierno y el parlamento. En cuanto a las élites empresariales, estas se han mantenido incapaces de desarrollar una fuerte asociación de punta que trascienda las diferencias sectoriales. En particular, la unidad resultó difícil de establecer, dada la profunda

división regional entre la costa y la sierra andina. Esta fragmentación persistente ha limitado tanto el poder instrumental como discursivo de las élites económicas de Ecuador y, por lo tanto, ha impedido cualquier tipo de captura política sostenida en nombre de una agenda proempresarial coherente.

## CONCLUSIONES

Mientras en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en América Latina se experimentó una industrialización significativa en las economías más grandes —particularmente en las del Cono Sur—, este fenómeno tuvo menor impacto en el caso en los países de los Andes centrales. En estos, al margen de variaciones importantes, las viejas élites lograron moldear decisivamente la toma de decisiones políticas por más tiempo, lo que refleja su poder estructural basado en la importancia de las exportaciones de productos básicos tradicionales para sus respectivas economías. Este fue el caso particularmente en el Perú y el Ecuador, aunque también en menor medida en Bolivia. En el Perú, las élites agrícolas de la costa mantuvieron su control sobre el poder político, reprimiendo con éxito los desafíos políticos de sectores que representaban una creciente clase media y trabajadora. En Ecuador, el crecimiento de la industria bananera en los años de la posguerra dio un nuevo impulso a las élites costeras, castigadas (mucho antes del derrumbe de 1929) por la caída de la producción del cacao. En Bolivia, donde la agricultura era mucho menos significativa en relación con las exportaciones, el poder de las élites mineras tradicionales estaba disminuyendo, en parte debido a la disminución a largo plazo de la calidad de los minerales extraídos.

Sin embargo, a principios de la década de 1950 y más aún en la década de 1960, nuevos actores políticos surgieron en cada uno de estos países, reflejando cambios en la estructura económica

que proporcionaron nuevas fuentes de presión política sobre la dirección de la política estatal. De los tres, el desarrollo industrial fue más fuerte en el Perú, aunque de ninguna manera comparable con países como Brasil y Argentina. La ley de industrias de 1959 proporcionó un impulso, aunque la mayoría de las industrias no sustituían las importaciones como tales. De manera similar, en Ecuador, a principios de la década de 1960, con el estancamiento de la producción del banano, gobiernos buscaron fomentar la industrialización. Aun así, los resultados fueron modestos en el mejor de los casos. Bolivia siguió siendo el país menos industrializado, con la política del gobierno, durante las décadas de 1950 y 1960, centrada en el desarrollo de la agricultura de cultivos comerciales (principalmente para la exportación) en las tierras bajas orientales de Santa Cruz. En los tres países, gran parte de la industrialización lograda se relacionó inicialmente con el procesamiento de productos primarios para la exportación, en lugar de sustituir las importaciones. Fue solo en el Perú, donde el mercado interno fue lo suficientemente fuerte, que se pudieron sostener las industrias manufactureras, particularmente en el sector de bienes de consumo.

La relativa debilidad estructural de la burguesía industrial en los países de los Andes centrales retrasó el momento en que su influencia política se convertiría en un factor decisivo en la toma de decisiones políticas y abrió la posibilidad de que las instituciones del Estado ganaran un importante grado de autonomía, permitiendo que se produjeran reformas sociales. En los tres países, el alcance de la actividad estatal aumentó significativamente. Esto comenzó antes en Bolivia que en Ecuador y Perú, pero las nacionalizaciones que tuvieron lugar en la década de 1970 (especialmente en Perú) vieron el rápido desarrollo de las funciones estatales, respaldadas por los gobiernos militares de la época, que cerraron los espacios de influencia política de las élites. El auge de

los precios de las materias primas en ese momento aumentó este grado de autonomía. En Ecuador, el desarrollo de la industria petrolera dirigida por el Estado ayudó a mejorar la autonomía del Estado, al menos mientras los precios mundiales del crudo se mantuvieron.

Fue la crisis del modelo de desarrollo dirigido por el Estado a fines de la década de 1970 y principios de 1980, lo que permitió el florecimiento del poder empresarial. Este cambio estructural, que se hizo más evidente con la crisis de la deuda provocada por la cesación de pagos de México en 1982, proporcionó instrumentos políticos a través de los cuales se permitió a las élites empresariales —a menudo en conjunto con actores externos como bancos acreedores e instituciones financieras internacionales (IFIs)—, influir en el curso de la política de maneras muy directas. En el Perú, esto fue evidente mucho antes de la crisis de la deuda, con el derrocamiento del régimen de Velasco y su reemplazo por un gobierno comprometido con el ajuste estructural y la liberalización económica. Aunque tales políticas fueron forzadas por los bancos internacionales y el FMI, también fueron empujados por intereses comerciales locales, que se habían opuesto cada vez más a las reformas laborales del periodo de Velasco. Si bien había sectores empresariales perjudicados por la liberalización comercial, el proceso de ISI no había avanzado lo suficiente como para empoderarlos y así resistir exitosamente. Incluso, aunque los intereses empresariales eran influyentes tras bambalinas, solo se convirtieron en actores políticos abiertos diez años después, cuando los temores sobre los estragos causados por Sendero Luminoso ayudaron a unir al sector empresarial en torno a una sola organización, CONFIEP, y cuando el plan del gobierno de García de nacionalizar el sistema bancario sacó a los empresarios a la calle. De manera similar, el poder empresarial en Bolivia creció a principios de la década de 1980, en respuesta a las fracturas

macroeconómicas de la época y al colapso efectivo de la autonomía relativa del Estado. Tales fracturas fueron menos evidentes en Ecuador que en el Perú y Bolivia. Pero incluso allí, a principios de la década de 1980, los gobiernos civiles de la época eran susceptibles a las crecientes presiones de un sector privado cada vez más seguro de sí mismo y de las instituciones asociadas a él.

En toda América Latina, la crisis de la deuda expuso la debilidad del modelo ISI dirigido por el Estado y, en particular, la incapacidad para movilizar los recursos internos que permitan financiar una presencia estatal mucho más amplia, cada vez más vista como corrupta e ineficiente. El ataque discursivo sobre el papel del Estado y la importancia de la acción del gobierno dirigida por el mercado, ganó relevancia a medida que avanzaba la década de 1980, con la restauración de la política democrática y la necesidad de ganarse «los corazones y las mentes» entre el electorado. Esta ofensiva intelectual fue alentada por influencias externas, como la Escuela de Chicago y su influencia sobre el pensamiento económico en los Estados Unidos, sobre todo en el Departamento del Tesoro. Pero los modos cambiantes de pensamiento económico se produjeron rápidamente y ganaron fuerza en los tres países de los Andes centrales, donde las deficiencias del Estado fueron atacadas por instituciones vinculadas al sector privado y por medios de comunicación estrechamente alineados con las empresas. Como demostrarían tanto el colapso de 1929 como la crisis de la deuda cincuenta años después, las formas de pensar dominantes se establecen rápidamente como nuevas ortodoxias en momentos de crisis.

## CAPÍTULO 3

### PODER EMPRESARIAL EN LA ERA DEL NEOLIBERALISMO

La década de 1980 marcó el comienzo de un cambio abrupto en la dirección de la formulación de políticas y la gobernanza en América Latina. La región se alejó decididamente del modelo de capitalismo de Estado basado en las estrategias de sustitución de importaciones (ISI) y transitó hacia un modelo de desarrollo mucho más liberal y menos intervencionista. Esta coyuntura crítica puso fin al modelo ISI, el cual se encontraba arraigado en gran parte de la región desde la década de 1930 en adelante, y que había dado lugar a un período de crecimiento económico relativamente sostenido. La transición en América Latina fue paralela a la de la democratización en el ámbito político, ya que los sistemas autoritarios de gobierno, muchos de ellos dictaduras militares, dieron paso a regímenes civiles electos.

El desencadenante más notorio de estos cambios fue la crisis de la deuda de principios de la década de 1980, la cual reveló las debilidades del modelo de desarrollo Estado-céntrico y la capacidad del Estado para financiar sus actividades desde el momento en que las fuentes de capital extranjero se cerraron repentinamente<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Sin duda, en muchos países el desmantelamiento gradual del modelo de desarrollo dirigido por el Estado comenzó en la década de 1970, principalmente bajo regímenes autoritarios. El caso más dramático es el de Chile, en el que el modelo neoliberal fue impuesto por el régimen militar que tomó el poder con el golpe de 1973.

Este giro reflejó grandes cambios en las formas predominantes del pensamiento económico, encabezadas inicialmente por la Escuela de Chicago, pero convertidas en moneda de cambio gracias a los modelos orientados al mercado propuestos por el *thatcherismo* y las *reaganomics*, y la prioridad que estos le dieron al rol de la empresa privada y la libre competencia.

El enorme aumento del endeudamiento externo de la región se produjo durante la década anterior, como consecuencia de la expansión del endeudamiento comercial a partir del reciclaje del dinero del petróleo por parte de los bancos comerciales occidentales. Los nuevos regímenes más democráticos surgieron paralizados por las severas limitaciones económicas impuestas por de la crisis de la deuda, en particular por las políticas establecidas por las IFI como condiciones para la reanudación del crédito externo. La gama de estas reformas se conoció como el Consenso de Washington (Williamson, 1990).

La transición gemela fue ampliamente asumida en ese momento, especialmente entre sus partidarios intelectuales, para representar un proyecto de auto reforzamiento (Diamond & Plattner, 1995; Edwards, 1995). La estabilidad económica renovada ayudaría a implantar nuevos regímenes civiles, con formas de gobierno más abiertas y democráticas, que proporcionen la legitimidad para emprender la reestructuración neoliberal. La libre empresa se consideraba el correlato de la libertad política, ya que los actores económicos se libraron de las cargas de la regulación y control estatales. Sin embargo, también fue un proceso contradictorio, en el sentido de que los efectos de la liberalización económica tendieron a exacerbar las desigualdades en sociedades ya altamente desiguales, no solo las desigualdades de ingresos y tenencia de activos, sino también las desigualdades en el acceso al poder político (Oxhorn & Ducatenzeiler, 1998; Smith y otros, 1994). Podría decirse, entonces, que la transición gemela prometía ser

inherentemente problemática: ¿acaso aquellos que perdieron en la reestructuración no deberían usar la voz y las herramientas ofrecidos por sociedades democráticas para desafiar las políticas ofrecidas? ¿El modelo resultaría políticamente viable a mediano y largo plazo?

En la práctica, las políticas asociadas con lo que se dio a conocer como neoliberalismo variaron considerablemente a lo largo del tiempo. En los países con situaciones macroeconómicas más graves —asociadas a crisis de balanza de pagos y altos niveles de inflación—, comenzaron con los ajustes fiscales, monetarios y cambiarios, típicos de los paquetes de estabilización impuestos por el FMI (Pop-Eleches, 2009). Karen Remmer (1998) ha destacado el papel de la hiperinflación en la creación de las circunstancias que llevaron a un cambio radical. Esas medidas, de relativo corto plazo, dieron paso a políticas de más largo plazo asociadas con el ajuste estructural: privatización, desregulación financiera, liberalización comercial, reformas sectoriales para fomentar la inversión, y otras. Estas reformas efectivamente redibujaron las relaciones entre el sector público y el sector privado a favor de este último (Edwards, 1995).

Posteriormente —en muchos casos en la década de 1990—, el ajuste estructural se complementó con reformas de «segunda generación», destinadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones y brindar apoyo político al nuevo modelo de desarrollo. Estas incluyeron la reingeniería política, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, reformas al sistema de justicia y la descentralización. De hecho, las prioridades políticas de organismos tales como el FMI y el Banco Mundial evolucionaron a lo largo de estos años, condicionadas en gran medida por su participación en la reconstrucción e integración de las políticas poscomunistas en la antigua Unión Soviética y en Europa del Este (Freeland, 2000).



Dentro de América Latina, la «revolución» neoliberal varió mucho en cuanto a su velocidad y grado de radicalidad. Como muchos autores han observado, las condiciones internas de cada país difirieron ampliamente, tanto en las situaciones que provocaron el cambio, como en aquellas que ayudaron a sostener el nuevo modelo de desarrollo económico. En algunos países, como Bolivia (en 1985), Argentina (en 1989), Nicaragua (en 1990) y Perú (en 1990), el cambio fue provocado por profundas crisis económicas que produjeron situaciones de hiperinflación que exigían cambios rápidos y radicales. En otros países, como Venezuela (1989) y Brasil (en 1990), las presiones externas fueron mucho más débiles, lo que llevó a una transformación económica más gradual (Weyland, 2002). En Colombia, que durante mucho tiempo había tenido una economía más abierta y liberal, la transición fue especialmente suave.

De manera similar, la naturaleza de los regímenes políticos que introdujeron reformas liberalizadoras varió considerablemente. En Chile, el primer país en adoptar el neoliberalismo en 1973, fue la dictadura militar derechista del general Augusto Pinochet la que inició tales políticas. En México, un Estado dirigido por un solo partido, la transición democrática tuvo lugar recién a fines de la década de 1990. En el caso del Perú, fue el gobierno semiautoritario de Alberto Fujimori el que encabezó el cambio, aunque su predecesor de centro-izquierda, el gobierno de Alan García, se vio obligado a seguir este camino, bajo coacción, en los años previos al gobierno de Fujimori (Crabtree, 1992, cap. 5). Tanto Colombia como Venezuela eran democracias más convencionales, que habían evitado el período anterior de dictaduras militares, mientras Bolivia acababa de regresar a la democracia cuando se embarcó en la liberalización económica en 1985. En varios casos, como en Venezuela (con Carlos Andrés Pérez), Argentina (en el gobierno de Carlos Menem), Brasil (durante el periodo

de Fernando Henrique Cardoso) y Perú (durante el régimen de Fujimori), gobiernos elegidos con un programa diferente, adoptaron políticas neoliberales una vez que llegaron al poder (Stokes, 2004)<sup>70</sup>. En general, las reformas neoliberales más drásticas fueron introducidas por presidentes elegidos que reemplazaron a gobiernos que habían fracasado abiertamente en su intento de implementar políticas de ajuste heterodoxas, con Bolivia (después de 1985), Argentina (después de 1989) y Perú (después de 1990) como ejemplos (Haggard & Kaufman, 1995, p. 199).

La literatura sobre la transición gemela ha buscado dar sentido a estas diferentes trayectorias e interrogarse por qué la experiencia de algunos países resultó tan marcadamente diferente a la de otros. Estudios académicos también han tratado de explicar por qué políticas aparentemente impopulares resultaron aceptables para la opinión pública, no solo en el momento en que fueron introducidas por primera vez, sino también a medida que pasaba el tiempo. Algunas explicaciones han puesto énfasis en la presión externa, concretamente la del FMI y el Banco Mundial, como instituciones impulsoras de estas políticas. Otras se enfocan más en la situación doméstica local y la estructura de incentivos predominante (Remmer, 1998, p. 25). El poder de los actores externos probablemente fue mayor en los países más pequeños y económicamente más vulnerables, aunque en todos los casos los dos factores tienen poder explicativo, pero en diferentes combinaciones. Algunas justificaciones internas ponen énfasis en la debilidad de los grupos opositores al neoliberalismo, otras en el creciente poder político de los grupos que se beneficiaron

---

<sup>70</sup> Según Susan Stokes (2004, p. 55), de los 44 gobiernos elegidos en la región entre 1982 y 1995, solo 17 habían enviado señales claras en las campañas sobre su intención de liberalizar. Ella encuentra que era más fácil *bait and switch* de esta forma cuando los votantes estaban confundidos acerca de los efectos de la decisión en políticas y cuando nuevos partidos tomaron la batuta.

del cambio de rumbo (Haggard & Kaufman, 1992; Pop-Eleches, 2009; Weyland, 2002).

Muchos de los que escribieron sobre la sostenibilidad del neoliberalismo —principalmente a fines de la década de 1990 y principios del nuevo milenio—, no pudieron anticipar las razones por las que surgieron nuevos desafíos políticos en la década del 2000, comenzando con Venezuela, pero luego extendiéndose a gran parte de la región. Claramente, existen riesgos al analizar acontecimientos contemporáneos y no lograr anticipar qué situaciones pueden desencadenar. Las causas de la «marea rosa» revelaron fallas en el diseño de políticas de reforma institucional y el fracaso de los gobiernos neoliberales en cumplir las promesas de crecimiento, empleo y aumento del bienestar con las que se lanzaron.

La atención en este capítulo se centra en el surgimiento del poder empresarial nacional y extranjero que facilitó, acompañó y creció en la transición hacia economías dominadas por el mercado, en el contexto de políticas más democráticas. Como ha sido mencionado, este fenómeno tomó la forma del poder estructural, relacionado con el aumento del poder y la capacidad del sector privado para influir en la dirección de los flujos de capital en momentos en que regímenes políticos recién establecidos buscaban consolidarse en el poder. En América Latina en su conjunto, este poder estructural fue probablemente más importante en el punto inicial de reorientación de la política económica, especialmente en aquellos países más expuestos a las variaciones de la economía internacional. Sin embargo, la naturaleza cada vez más móvil del capital (por ejemplo, el portafolio financiero), el crecimiento de paraísos fiscales poco regulados (Zucman, 2014) y el fortalecimiento económico de las grandes empresas a medida que las reformas abrían nuevas vías para la acumulación de capital lograron que la amenaza de «salida» fuese más creíble, como

posteriormente lo hicieron el creciente rol y las actividades de las «multilatinas» (Karcher & Schneider, 2012).

El poder instrumental, la capacidad de las élites empresariales para dirigir la política en direcciones que favorecieran sus propios intereses, indudablemente creció a medida que se desarrollaba el período del neoliberalismo y se creaban nuevos mecanismos institucionales (tanto formales como informales) con miras a ese fin. Cuando el movimiento laboral y los partidos políticos con base sindical — ideológicamente en retirada tras la caída del muro de Berlín— se vieron debilitados, como consecuencia de la crisis económica y de la reestructuración neoliberal, el equilibrio del poder instrumental se inclinó decisivamente a favor de las asociaciones y representantes empresariales (Kurtz, 2004; Oxhorn & Starr, 1999). Al mismo tiempo, las políticas de ajuste y estabilización económica estuvieron acompañadas por una creciente influencia de los tecnócratas y de las redes de élites tecnocráticas transnacionales en el ámbito de la formulación de políticas económicas, cuyas predisposiciones ideológicas estaban generalmente orientadas al mercado y eran favorables a las empresas (Conaghan & Malloy, 1994).

De manera similar, la difusión de la gobernanza democrática en América Latina en la década de 1980 hizo que fuera importante para las élites empresariales legitimar socialmente su nueva posición. Esto se logró en un grado notable en toda la región, y en algunos lugares más que en otros, generando una aceptación generalizada del nuevo modelo económico como «el único espectáculo en la ciudad». América Latina no estaba sola en este sentido, ya que las narrativas neoliberales ganaron aceptación a nivel mundial y la caída del comunismo fue, sin duda, un factor importante que permitió la hegemonía discursiva emergente del pensamiento neoliberal, favorable a las empresas y al mercado, en América Latina y más allá (Castañeda, 1993). Muchos partidos

de la izquierda —afectados por la caída de la Unión Soviética, los problemas que aquejaban al régimen cubano, el colapso de los modelos de desarrollo dirigidos por el Estado y el debilitamiento de la fuerza laboral durante la crisis—, aceptaron los principios del mercado y el papel central del sector privado. Hasta qué punto estos cambios generales han significado que las empresas logran la captura del Estado en nuestros tres países, es el tema primordial de este capítulo.

La fe en la eficiencia competitiva como criterio clave para la gestión económica parecía haberse establecido, desplazando la creencia en la redistribución de la propiedad y el ingreso, y la creación de una sociedad menos desigual. Durante gran parte de la década de 1990, los grupos empresariales parecían dispuestos a aceptar las normas democráticas, particularmente si estas brindaban garantías de relativa estabilidad económica y protegían los derechos de propiedad, dos consideraciones importantes (Bartell & Payne, 1995, p. 265). Hasta fines de la década de 1990, las perspectivas de una democracia orientada al mercado parecían alentadoras en América Latina. Las nubes de incertidumbre todavía tenían que hacerse visibles, tanto para las empresas como para quienes estudiaban las preferencias empresariales.

## PERÚ

Pocos países de América Latina, con la posible excepción de Argentina, experimentaron la velocidad y la profundidad de la transformación neoliberal como sucedió en el Perú (Gonzales de Olarte, 1998). Esta transformación reflejó los extremos de la fractura económica que se experimentó en los últimos dos años del gobierno de Alan García, cuando la economía soportó una importante contracción del PBI y una hiperinflación que alcanzó un máximo de 400% mensual en los primeros años de 1990

(Paredes & Sachs, 1991). Como consecuencia, la demanda en la economía colapsó, las tasas de desempleo se dispararon y la economía informal llegó a representar alrededor del 70% de la fuerza laboral. Al mismo tiempo, el Perú experimentó el crecimiento de la insurgencia de Sendero Luminoso, de inspiración maoísta, cuyos ataques armados se habían extendido por gran parte del país y, de manera más significativa, en el corazón de la actividad económica y política en Lima. El Estado —y su capacidad para responder a los múltiples desafíos que enfrentaba—, parecía estar de rodillas, mientras que los vertiginosos días de la heterodoxia económica iniciados en 1985 parecían un recuerdo lejano (Crabtree, 1992).

Alberto Fujimori inició su presidencia en julio de 1990. El *outsider* por excelencia (pocos habían oído hablar de él, incluso tres meses antes de las elecciones de ese año), venció en las encuestas al famoso novelista peruano Mario Vargas Llosa, cuya receta para la recuperación implicaba un programa económico ortodoxo y salvaje, que amenazaba con bajar aún más los niveles de vida. En contraste, Fujimori fue elegido con una candidatura mucho más moderada, un programa gradual, pero que iba a terminar por ignorar tan pronto como fue elegido. El proceso de esta transformación, un ejemplo extremo de «*bait and switch*», fue inmediatamente atribuible a la influencia de Hernando de Soto, el autor de un manifiesto clásico para la desregulación y el reconocimiento de los derechos de propiedad (1986), y las visitas que este ayudó a organizar para Fujimori en Nueva York y Tokio en el período anterior a su toma de posesión. Después de reunirse con banqueros, inversionistas potenciales y los líderes de los bancos multilaterales, Fujimori regresó a Lima convencido de la necesidad de una reestructuración completa de la economía, si es que la comunidad financiera internacional iba a ayudar a rescatar la economía peruana (Boloña, 1993).

La secuencia de reformas se extendería durante los primeros años de su mandato, pero comenzó con un clásico programa de estabilización, el llamado *fujishock*, diseñado para combatir la inflación, restablecer el equilibrio fiscal, y facilitar el pago de la deuda externa (Gonzales de Olarte, 1998, cap. 3). La esencia de este ajuste radical de precios fue anunciada en agosto de 1990, a los pocos días de la toma de posesión de Fujimori, pero fue reforzada por otras medidas a principios de 1991 cuando Carlos Boloña, un neoliberal convencido, tomó las riendas del poder en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Bajo su gestión, la liberalización de precios dio paso a políticas asociadas al ajuste estructural: desregulación, privatización, liberalización comercial y otras. El ritmo de la reforma fue facilitado por el autogolpe de Fujimori en abril de 1992 y el simultáneo cierre del Congreso, una medida que puso en duda la noción de que la liberalización económica y la política transcurren por caminos paralelos. Una tercera etapa comenzó cuando Boloña fue reemplazado en el MEF por Jorge Camet, expresidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), con el Banco Mundial desempeñando un papel clave en la formulación de políticas (Durand, 2003, p. 430). A fines de 1993 se promulgó una nueva constitución, diseñada para concentrar el poder político en manos del presidente, que introdujo cambios importantes en el ámbito económico destinados a consagrar legalmente el nuevo modelo liberal de desarrollo y hacerlo irreversible.

Las políticas macroeconómicas asociadas a la estabilización —fiscal, monetaria y cambiaria— fueron especialmente duras, incluso más que las prometidas por Vargas Llosa. Condujeron a un fuerte aumento del desempleo y la pobreza, algo mitigadas posteriormente, cuando bajó la inflación e inició el repunte del crecimiento. La eliminación de los tipos de cambio múltiples condujo a una reducción gradual de los aranceles, que provocó

el cierre de muchas empresas manufactureras. La liberalización financiera trajo consigo la liquidación de los bancos estatales de desarrollo. Las reformas del mercado laboral facilitaron que las empresas contrataran y despidieran a voluntad. La privatización de las empresas públicas, que comenzó a mediados de 1991 y duró gran parte de la década, fue probablemente la más drástica de América Latina, con casi todas las grandes empresas públicas vendidas al sector privado, principalmente a inversionistas extranjeros (Gonzales de Olarte, 1998, cap. 3; Durand, 2003, cap. 7; Arce, 2010). Surgió un nuevo sistema privado de pensiones, en gran parte inspirado en el esquema chileno de administradoras de fondos de pensiones (AFPs), creando un nuevo y poderoso sector empresarial y expandiendo las actividades del mercado de valores. La «revolución» neoliberal también introdujo nuevas instituciones diseñadas para complementar las reformas económicas, como la creación de una nueva autoridad tributaria, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), una red de oficinas reguladoras diseñadas, al menos en principio, para proteger al consumidor de los abusos del mercado, y nuevos organismos como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), diseñado para mitigar la pobreza<sup>71</sup>.

Las reformas produjeron un cambio masivo en la estructura de propiedad de la economía peruana, reduciendo drásticamente la participación del sector público y aumentando considerablemente la del sector privado (en áreas antiguas y nuevas), especialmente la correspondiente al capital extranjero. Esto conduciría

---

<sup>71</sup> El organismo Foncodes se estableció en 1992 para ampliar el radio de asistencia social, como parte de una estrategia para combatir la pobreza en las zonas afectadas por Sendero Luminoso y generar apoyo para el régimen. Fue apoyado por el Banco Mundial, que lo vio como una forma de mitigar los costos sociales del ajuste (Francke, 2006, pp. 95-97). Foncodes quedó bajo el paraguas del todopoderoso Ministerio de la Presidencia, que fue férreamente controlado por el propio Fujimori.



a una transformación en los patrones de influencia social, con el sector privado ejerciendo una influencia mucho mayor sobre la toma de decisiones. De este modo, el Perú se convirtió en un caso emblemático de captura del Estado (Crabtree & Durand, 2017, p. 108).

La transformación económica del Perú durante el transcurso de la década de 1990 fue de la mano con un nivel creciente de autoritarismo en el ámbito político, respaldado por la marginación de los partidos políticos representativos y las organizaciones populares, junto con la introducción de patrones de clientelismo de arriba hacia abajo, que demostraron su eficacia para ganar las elecciones. En la enrevesada política que surgió con Fujimori en 1990, los actores clave del poder difícilmente podrían considerarse como democráticos: las fuerzas de seguridad, el sector privado y los bancos multilaterales (Conaghan, 2005). El autogolpe de abril de 1992 eliminó efectivamente el control del Congreso que había sido elegido, en el que el partido de Fujimori, Cambio 90, tenía solo una minoría de escaños. Presionado por la «comunidad internacional», Fujimori se vio obligado a convocar elecciones para un nuevo congreso, en el que sus partidarios obtuvieron la mayoría absoluta de escaños. El Congreso se dispuso a reescribir la Constitución de 1979 y, con ello, buscó dar sólidas garantías jurídicas al nuevo modelo neoliberal. También eliminó la barrera para la reelección de Fujimori, esta última lograda con amplia mayoría en las elecciones de 1995.

Fujimori ganó significativa popularidad al enfrentar los demonios gemelos de la hiperinflación y la violencia política (la captura del líder de Sendero Luminoso Abimael Guzmán, en setiembre de 1992, llevó al desmantelamiento de gran parte de lo que quedaba de este grupo insurgente). Esta popularidad se vio reforzada por el uso de recursos fiscales para ganar apoyo entre las poblaciones más pobres del Perú a través de Foncodes y otros

programas sociales, que tenían como objetivo reducir la pobreza rural y urbana. Varios autores se han referido a la capacidad de Fujimori para movilizar a la opinión en oposición a las élites de los partidos políticos tradicionales —a los que llamó la partidocracia—, acuñando el término «neopopulismo», concomitante al neoliberalismo (Roberts, 1995; Weyland, 1996). Una vez reelegido en 1995, Fujimori cambió su atención hacia cómo superar las barreras constitucionales para una nueva reelección en el año 2000, una búsqueda que lo llevó en una dirección cada vez más autocrática (Conaghan, 2005, pp. 117-140). De hecho, la debilidad fatal del estilo de gobierno de Fujimori fue la destrucción de los mecanismos institucionales en maneras diseñadas para asegurar el sostenimiento del modelo. Este anti institucionalismo, que llevó a Fujimori a buscar la repetición de su elección, finalmente demostró ser su ruina cuando se vio obligado a renunciar a raíz de resultados electorales abiertamente fraudulentos.

No cabe duda de que la privatización, la desregulación y la reorientación de la economía hacia un crecimiento impulsado por las exportaciones, que ayudaron a atraer a una nueva generación de corporaciones internacionales (especialmente en la minería), aumentaron en gran medida el poder del sector privado, junto con políticas represivas desatadas sobre los sindicatos y los efectos de las reformas en el mercado laboral (denominadas «flexibilización»). Previamente, el sector privado nacional se había beneficiado del retorno a un enfoque económico más liberal bajo el segundo gobierno de Belaunde, pero había sufrido las consecuencias de la crisis económica, que se intensificó durante el gobierno de su sucesor, Alan García. El sector privado había emergido como un actor político ruidoso en oposición al gobierno de García, y especialmente en su apoyo al movimiento Libertad, establecido por Vargas Llosa para oponerse a la fallida nacionalización de la banca de García en 1987. Los grupos empresariales también brindaron

gran apoyo financiero a Vargas Llosa y su coalición, el Frente Democrático (Fredemo), de cara hacia las elecciones de 1990. Además, el poder empresarial se incrementó significativamente a través del papel de la Confiep, que reunió a la mayoría de las organizaciones empresariales en un frente unido después de 1984<sup>72</sup>.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de las reformas neoliberales, el capital internacional volvió a jugar un papel preponderante (aunque tras bambalinas) en el fortalecimiento del sector privado en su conjunto. Una de las características más llamativas del poder empresarial, tal como surgió en la década de 1990, fue la convergencia de los intereses de los inversionistas extranjeros con los de los grupos empresariales locales. Yanacocha, uno de los primeros proyectos mineros a tajo abierto, se convirtió en el símbolo de la nueva era extractivista, al desarrollarse en 1991 como un proyecto conjunto entre la gigante empresa estadounidense Newmont Mining y el grupo Benavides, de dueño local.

El poder estructural del sector privado emergió con claridad en el período previo a Fujimori, bajo la presidencia de García. El enfoque heterodoxo de García se había basado en la construcción de una alianza con los principales grupos económicos del sector privado, los llamados Doce Apóstoles, con miras a que estos aportaran la inversión necesaria para promover el crecimiento (Durand, 2017a). Sin esa inversión, el modelo estaba condenado al fracaso. Por lo tanto, el modelo dependía esencialmente del apoyo económico de los grupos empresariales locales. La nacionalización bancaria de 1987 se diseñó, en parte, como retribución por el fracaso del sector privado en comprometerse

---

<sup>72</sup> Confiep lideró la oposición a la nacionalización bancaria de García y ayudó a financiar al Fredemo en las elecciones de 1990. A partir de 1990 actuó en estrecha coordinación con el MEF en el diseño e implementación de la política. Su competencia no se extendía al mundo de las pequeñas y medianas empresas, que representaban la gran mayoría numérica de las empresas en el Perú.

con un gobierno con el que, por lo demás, sentía poca afinidad (Crabtree, 1992, pp. 121-124)<sup>73</sup>.

Durante la segunda mitad de la presidencia de García, caracterizada por crecientes problemas fiscales y de balanza de pagos, la necesidad de capital se hizo cada vez más apremiante. García y sus ministros se vieron obligados por las circunstancias a recurrir a las IFI, en especial al FMI, apostando por restablecer los ingresos y así remediar los desequilibrios macroeconómicos. La repetida negativa del FMI a otorgar a García el sello de aprobación necesario, debido en parte a la manera unilateral en la que limitó previamente los pagos del servicio de la deuda a los bancos comerciales, ayudó a impulsar la espiral hiperinflacionaria que se arraigó en su último año en el cargo. Por lo tanto, las presiones estructurales para alejarse del modelo de desarrollo dirigido por el Estado estaban presentes mucho antes de la elección de Fujimori en 1990, presiones a las que García no pudo prestar atención.

El cambio de rumbo de Fujimori en su programa de políticas se produjo cuando quedó claro para él, después de su elección, que el precio del apoyo externo implicaba un cambio total de política y la aceptación de reformas económicas liberalizadoras de gran alcance. También estaba claro que cualquier recuperación sostenida de la economía dependería del apoyo económico de los grupos empresariales internacionales y locales, a pesar de que estos habían sido golpeados por la crisis anterior. A aquellos del entorno inicial de Fujimori, menos comprometidos con este objetivo, se les hizo caso omiso, y con el nombramiento de Boloña en el MEF a principios de 1991, se preparó el escenario para el cambio de rumbo, favorecido por el nuevo ministro de Economía y apoyado por destacados grupos empresariales (Boloña, 1993).

---

<sup>73</sup> Este fue un período en el que hubo una considerable fuga de capitales y especulación monetaria. Las empresas se beneficiaron de numerosos subsidios estatales.

La pronta decisión de Fujimori de pagar totalmente el servicio de la deuda externa del Perú en 1991, ayudó a convencer a la comunidad empresarial internacional de que el nuevo gobierno estaba comprometido con este nuevo camino. Y el celo casi fundamentalista de Boloña en la búsqueda de su programa de reestructuración, a pesar de los intereses afectados por la liberalización comercial, habría incluso tomado por sorpresa a los funcionarios del FMI y del Banco Mundial (Iguíñiz, 1998), lo que reforzó la confianza del empresariado internacional. De hecho, dada la falta de un anteproyecto de política claro diseñado internamente durante los primeros años del ajuste, las políticas siguieron de cerca los planes que emanaban de las instituciones financieras con sede en Washington. La mayoría de las reformas económicas fueron promulgadas por decreto legislativo, desde el Ejecutivo, eludiendo la discusión y la aprobación del Congreso, y adoptando procedimientos supuestamente diseñados para usarse solo en circunstancias extraordinarias<sup>74</sup>. El intervalo autoritario entre el golpe presidencial de 1992 y la elección de un nuevo Congreso en 1993 vio un aumento repentino en el uso de decretos leyes. Un ejemplo destacado es la creación de un sistema privado de fondos de pensiones (AFP), inspirado en el modelo chileno y siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial.

El sector privado emergió, así, como un partidario entusiasta de la estrategia de ajuste, especialmente cuando las molestias de corto plazo que se engendraron dieron paso a beneficios macroeconómicos, y cuando el PBI comenzó a crecer nuevamente (aunque desde una base baja) y las tasas de inflación cayeron. El clima de inversión nacional mejoró como resultado de esta política, y parte del capital que había huido masivamente a fines de la

---

<sup>74</sup> Más del 65 % de toda la legislación económica entre 1990 y 2017, incluidas todas las reformas importantes, se promulgó por decreto (Durand 2018a).

década de 1980 comenzó a regresar, lo que ayudó a las empresas nacionales a expandir sus actividades. La inversión privada como proporción del PBI se aceleró rápidamente durante los primeros cinco años de la década de 1990 (Wise, 2003, p. 240). Fujimori recogió los frutos de su política de privatizaciones, la cual provocó una entrada masiva de capitales del exterior. En el período comprendido entre 1992 y 1997, se estima que las ventas de empresas públicas generaron ingresos por un total de más de siete mil millones de dólares, la mayor parte provenientes de empresas extranjeras que invirtieron en el Perú<sup>75</sup>. Sin embargo, a medida que el Estado ganó cierto grado de autonomía debido a la fuerte mejora en su posición fiscal y la consiguiente disminución de su dependencia de los ingresos de inversión, este aspecto estructural del poder empresarial disminuyó. Esto fue más que compensado por el aumento del poder instrumental logrado durante estos años.

Como consecuencia de las reformas liberalizadoras de Fujimori, el Perú fue testigo de un gran cambio en la estructura de propiedad. Mientras en 1975 el sector público representaba el 21% del PBI, en 2000 se redujo a solo el 6%. Por otro lado, la participación del sector empresarial (extranjero más nacional) aumentó del 38% al 56% (Crabtree & Durand, 2017, p. 108). El sector cooperativo prácticamente desapareció. Mientras que las empresas peruanas que habían sido dominantes con los Doce Apóstoles del gobierno de García mantuvieron su influencia, las empresas más importantes del Perú en el año 2000 pasaron a estar dominadas por empresas extranjeras y un puñado de grupos peruanos como Romero, Brescia y Benavides, especialmente en los importantes sectores minero

---

<sup>75</sup> De las 16 privatizaciones más grandes, solo una (Cementos Lima) fue adquirida por un grupo nacional (Rizo Patrón). De lejos, la más grande fue la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones a Telefónica de España por US\$2.000 millones (Crabtree y Durand 2017, 81).

y financiero. Así, el capital extranjero llegó a mantener vínculos estrechos (participaciones entrelazadas) con intereses nacionales, lo que les proporcionó valiosas conexiones políticas locales.

La acumulación del poder empresarial instrumental en estos años comienza quizás con la relación directa lograda entre la Confiep y Fujimori en los días inmediatamente posteriores a su elección en 1990, cuando el presidente electo se reunió con Jorge Camet, presidente de Confiep, y miembros de su junta directiva<sup>76</sup>. Mientras Hernando de Soto se convirtió en el intermediario con la élite empresarial y bancaria extranjera, Camet —quien reemplazaría a Boloña como ministro de Economía y Finanzas a principios de 1993—, era el enlace con la comunidad empresarial nacional. La Confiep se convirtió en una plataforma crucial para construir la unidad dentro del mundo heterogéneo de las organizaciones empresariales del Perú y para impulsar la agenda empresarial a nivel estatal. Mientras Boloña daba garantías a la comunidad empresarial internacional, el nombramiento de Camet, en enero de 1993, consolidó el vínculo orgánico entre el gobierno y el sector privado nacional. Camet seguiría siendo ministro hasta junio de 1998, convirtiéndose en un miembro clave de la troika del poder, junto con Vladimiro Montesinos, quien dirigía el sistema de seguridad, y el general Nicolás Hermoza, presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. A través de los programas sociales del Ministerio de la Presidencia, Fujimori se centró en construir una base electoral entre los pobres rurales. Por lo tanto, el poder no solo se centró en el Ejecutivo (con exclusión del Congreso), sino también, dentro del Ejecutivo, en manos del presidente.

---

<sup>76</sup> En las semanas que siguieron, Fujimori sostuvo reuniones con varios de los Doce Apóstoles de García. Durand (2003, p. 360) cita a un empresario de la época que dijo: «Estábamos buscando a un Pinochet y lo encontramos».

En este contexto, el MEF se convirtió en un superministerio, el garante de la continuidad de la política económica, controlado, en aquel entonces (y posteriormente), por personas designadas que gozaban de la plena confianza de las comunidades empresarial y bancaria. No solo controló el gasto presupuestario y, por lo tanto, las actividades de otros ministerios, autoridades reguladoras y administraciones locales, sino que también supervisó los flujos de ayuda exterior, construyendo una relación cercana y duradera con los tecnócratas neoliberales contratados para realizar estudios. De igual forma, las presidencias del Banco Central y de la Superintendencia de Banca y Seguros, junto con la titularidad de los distintos organismos reguladores, fueron asignadas a personas de probado compromiso con el modelo neoliberal. Siguiendo el mecanismo de la «puerta giratoria», muchos de ellos fueron reclutados tanto del sector privado o de peruanos que trabajaban para bancos extranjeros, regresando a estos trabajos cuando transcurría su tiempo asignado de trabajo para el Estado<sup>77</sup>.

Estrechamente vinculados con estos organismos estatales, estaban las oficinas de abogados corporativos, las firmas de consultoría privadas, los lobistas y las agencias de encuestas de opinión, generalmente también dirigidas por personas con conexiones cercanas a las esferas de formulación de políticas económicas y reclutadas de los círculos de élite limeños. Los límites entre estas diversas funciones influyentes a menudo se difuminaban. Un buen ejemplo es el Instituto Peruano de Economía (IPE), creado por Roberto Abusada en 1994, ex viceministro del MEF a principios de la década de 1980, con fuertes lazos personales con el Banco Mundial. Abusada se desempeñó como asesor de Camet en temas de comercio y tributación. Bajo su égida,

---

<sup>77</sup> Sobre el papel de los tecnócratas dentro del MEF bajo Fujimori (y después), véase el estudio de Dargent (2015, pp. 97-113).



el IPE publicó numerosos artículos influyentes sobre cuestiones de política. Cuando Camet renunció como ministro en 1988, se convirtió en miembro del directorio del IPE. Fue reemplazado como ministro por Jorge Baca, economista del IPE. Al mismo tiempo, Fritz Dubois, asesor de Camet en el MEF, pasó a ser el gerente del IPE. Vínculos similares proporcionaron puntos de contacto entre otras consultoras, como Apoyo S.A., que trabajaba tanto en actividades de investigación como en encuestas de opinión, y fue estrechamente integrada en los circuitos de formulación de políticas bajo las administraciones de Fujimori y de Toledo (2001-2006) (Durand, 2010a).

A lo largo de la era fujimorista y posteriormente, la Confiep proporcionó el vínculo clave entre las grandes empresas y el Estado. Reunió a gremios empresariales sectoriales liderados por las firmas más grandes, proporcionándoles una sola voz. A este respecto, la élite empresarial peruana representaba una fuerza mucho más unificada como grupo de presión que en el caso de Bolivia o Ecuador. La Confiep reunió a líderes empresariales del sector financiero, minero, energético, agroindustrial y pesquero, todos con un gran interés en mantener la estrategia orientada a la exportación<sup>78</sup>. Los banqueros y los mineros eran particularmente dominantes, lo que reflejaba la nueva estructura de poder económico. Algunos otros gremios, como la asociación que representa a la industria manufacturera, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), rompieron con la Confiep en 1998, ya que consideraron que sus intereses no estaban adecuadamente representados, lo que provocó una pérdida de influencia en la política.

---

<sup>78</sup> La expansión de las instituciones financieras durante estos años aumentó la membresía y la influencia de la Confiep, convirtiéndola en un gremio controlado efectivamente por empresas bancarias y mineras. El crecimiento de la minería durante los años de Fujimori (y después) reforzó el poder de las grandes empresas a nivel provincial, más allá de Lima.

Algunos intereses empresariales provincianos nunca se unieron a la Confiep, en buena medida porque no formaban parte de la exclusiva élite limeña. El predominio de la Confiep, sin embargo, no disminuyó.

Una de las características de los años de Fujimori fue el ostracismo de los partidos políticos y sus líderes en las esferas de decisión. La influencia de los partidos que podrían haber desafiado la hegemonía de Fujimori y de su círculo fue efectivamente truncada por el autogolpe de 1992. El estilo de Fujimori implicó promover soluciones «técnicas» y marginar el debate político. Mientras que su propio partido, el cual sufrió varios cambios de nombre, disfrutó del apoyo empresarial en el momento de las elecciones, otros partidos fueron claramente excluidos. Fujimori priorizaba las relaciones personales antes que las institucionales. No está claro hasta qué punto empresarios interesados financiaron sus campañas electorales, pero el patrón quedó bien establecido bajo sus sucesores, como demostrarían las revelaciones de Lava Jato. Hasta el final de su gobierno, destacados intereses empresariales mantuvieron su apoyo, a pesar de las claras evidencias de actividades ilegales y los riesgos para la estabilidad política que se presagiaban.

El registro histórico de estos años indica la multiplicidad de formas de influir en las decisiones estatales, pero gran parte de esa influencia se llevó a cabo a través de canales informales que pasaron por alto las instituciones democráticas formales. El empresariado nacional gozó de un acceso privilegiado al Estado y de la deferencia de gran parte de los medios de comunicación y, como consecuencia, sus intereses prosperaron. Los inversionistas extranjeros fueron menos evidentes en la influencia instrumental que ejercían, pero vieron sus intereses protegidos tanto por un Estado obediente, como por medio de alianzas con empresarios nacionales. Organizaciones como la Confiep también atendieron

estas necesidades, creando una armonía de intereses, ausente en períodos anteriores. Otros grupos de la sociedad, que se beneficiaron mucho menos del neoliberalismo y fueron efectivamente excluidos de los círculos clave de toma de decisiones, fueron incapaces de alcanzar el grado de poder instrumental ejercido por las organizaciones empresariales dominantes durante estos años.

A pesar de su naturaleza radical y de las convulsiones sociales iniciales provocadas por el fujishock de 1990, el modelo neoliberal obtuvo un notable grado de aceptación en la sociedad en su conjunto, más que en Bolivia y Ecuador. Es justo señalar que el régimen de Fujimori generó un grado de hegemonía con amplia aceptación dentro de la sociedad civil. Esto se debió en gran medida al éxito del gobierno en superar la situación desastrosa que había heredado, situación que afectaba a todos los sectores de la sociedad, pero, sobre todo, a los más pobres. Los flagelos de la hiperinflación y la violencia terrorista produjeron un profundo anhelo de estabilidad, una estabilidad que el régimen autoritario de Fujimori supo proporcionar. Pocos países habían experimentado dos traumas similares al mismo tiempo, y esto explica en gran medida el éxito del gobierno en ayudar a crear una narrativa que apoyaba la agenda neoliberal y le proporcionaba la legitimación necesaria.

No obstante, las instituciones que hemos identificado como ejerciendo fuerte poder instrumental, también jugaron un papel importante en el ejercicio del poder discursivo. Durante estos años los *think thanks*, las consultoras y los grupos de cabildeo influyeron en la opinión pública a través de sus diversos vínculos con los medios de comunicación. Estos vínculos constituyeron una densa red de poder político, basada en lazos elitistas de familia y de amistad, con la capacidad de informar e influir en la opinión pública. La idea del Perú como país minero, que justificaba los privilegios económicos otorgados a poderosos grupos

mineros ganó terreno, en parte debido a las actividades de los grupos de presión a favor de la minería y retransmitidos a través de los medios de comunicación. El grupo El Comercio, de lejos la organización de medios más poderosa del Perú, estaba estrechamente ligado a este nexo de poder empresarial, constituyéndose en un firme defensor de la economía de mercado. *El Comercio* no solo era el diario más influyente del Perú, sino que el grupo aglomeraba otros periódicos que se dirigían a los grupos de bajos ingresos, y también controlaba los principales canales de televisión. El gobierno de Fujimori también alentó el crecimiento de la prensa sensacionalista, que habitualmente defendía las acciones de su gobierno. También hizo mucho para reprimir a los medios de oposición (Conaghan, 2005, cap. 7). Durante estos años, los medios de comunicación lograron fomentar la idea de que no había alternativa, y que predicar lo contrario era simplemente invitar a regresar a un pasado en el que los partidos políticos de centro-izquierda habían llevado al Perú al borde de la ruina. Las universidades privadas, que se multiplicaron durante los años de Fujimori y después, también jugaron un papel importante en la configuración de un clima intelectual que fue favorable al nuevo modelo económico.

La difusión de tales narrativas se vio facilitada en gran medida por la falta de una contranarrativa poderosa. Los partidos de izquierda habían quedado desacreditados por los levantamientos de finales de los 80 y tuvieron un desempeño débil en las contiendas electorales durante los años 90, y más adelante. Los medios rechazaron a quienes defendían cualquier punto de vista crítico o de oposición. El movimiento sindical, que había proporcionado una base institucional para el crecimiento de la izquierda a fines de los años setenta y ochenta, se vio gravemente socavado, tanto por la hiperinflación y por su incapacidad para proteger los niveles de vida de los trabajadores, como por la privatización

y las reformas laborales impulsadas por Fujimori. Aquellos que se opusieron a la narrativa neoliberal dominante fueron efectivamente excluidos de los círculos de formulación de políticas. La principal confederación de trabajadores podía organizar huelgas y manifestaciones, pero la oposición que pudiese generar no encontró mucho eco en el resto de la sociedad.

El grado de captura del Estado logrado por los grupos de interés del sector privado es notable en el caso peruano, más que en Bolivia y Ecuador. La captura se logró, principalmente, a través del control de las instituciones clave que rigen la conducción de la política económica, no solamente el MEF, sino también el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y las agencias reguladoras. La captura del Estado implicó el aislamiento de estas instituciones de las presiones democráticas, mientras que las reformas políticas diseñadas por Fujimori intentaron (sin éxito) mantener el poder en sus manos indefinidamente. Aun así, a pesar del creciente rechazo a los planes de reelección de Fujimori y en un contexto de corrupción y represión extendida, el modelo neoliberal siguió floreciendo y la captura del Estado se hizo aún más profunda durante los gobiernos posteriores. El espacio brindado para que narrativas alternativas al neoliberalismo pudiesen prosperar, en este contexto, era extremadamente limitado, lo que llevó a lo que hemos descrito en otro lugar como «captura política», una forma de captura que iba mucho más allá del Estado y en la que la cultura empresarial se volvió prácticamente hegemónica (Crabtree & Durand, 2017).

El desarrollo de la oposición al gobierno de Fujimori en los últimos años no representó un rechazo a la agenda neoliberal como tal, sino, más bien, un movimiento de protesta contra la conducta y práctica cada vez más autoritaria del presidente. Incapaz de encontrar una ruta institucional hacia una sucesión

que garantizara la estabilidad de la política en el ámbito económico, Fujimori se vio obligado a una serie de maniobras de dudoso fundamento constitucional para mantenerse en el poder después del 2000. Aunque los efectos de la crisis asiática de 1998 impactaron al Perú y contribuyeron al declive de su popularidad, la campaña para impugnar los resultados de las elecciones fraudulentas del 2000 se inspiró en la creciente inquietud sobre el grado de manipulación política utilizada para perpetuar el régimen de Fujimori. Sin embargo, las organizaciones empresariales no participaron activamente en el intento de frenar el control del poder por parte de Fujimori. La mayoría, y en particular la Confiep, se mantuvieron leales a Fujimori hasta el final; sin embargo, rápidamente se acomodaron a los gobiernos posteriores al de Fujimori, mientras permanecían apegados a los seguidores del fujimorismo en la esfera política<sup>79</sup>.

## BOLIVIA

El proceso de liberalización económica en Bolivia precedió al del Perú por cinco años. En 1985, con la elección de Alan García, el Perú vio el inicio de un nefasto ejercicio de heterodoxia económica explícitamente dirigido a contrarrestar el neoliberalismo iniciado pero nunca consolidado por el segundo gobierno de Fernando Belaunde. En Bolivia, por el contrario, las elecciones de 1985 trajeron a Víctor Paz Estenssoro de vuelta al poder, y se inició un proceso radical de reformas económicas promercado, la antítesis de las políticas estatistas introducidas por el mismo

---

<sup>79</sup> Roque Benavides, jefe de la empresa minera nacional más grande de Perú y posteriormente presidente de Confiep, apoyó a Fujimori en 2000. El lema en las elecciones de ese año fue la necesidad imperativa de continuidad: «El Perú no puede parar». Solo un pequeño número de grupos disidentes, notablemente apoyados por ADEX, trabajaron para poner fin al régimen de Fujimori (Durand, 2003).

político en los años posteriores a 1952. Bolivia estaba pasando por el mismo tipo de crisis macroeconómica con hiperinflación que se produciría cinco años después en el Perú, crisis que sacudió a la sociedad hasta sus cimientos, una coyuntura crítica que trastornó el orden anterior y derivó en un cambio repentino y radical en la formulación de políticas. El recién elegido gobierno de Paz Estenssoro pronunció su decreto ley 21060, que buscaba estabilizar la economía sobre la base de un paquete ortodoxo de medidas que reducían el papel del Estado y cambiaban profundamente su relación con el sector privado.

Durante las siguientes dos décadas, Bolivia llegaría a ser vista como un ejemplo de la reestructuración neoliberal en América Latina, mostrando cómo un sistema altamente estatista, que funcionaba mal, podría convertirse (con un costo social considerable) en uno más orientado al mercado mientras mantenía las instituciones democráticas formales (Gamarra, 1994; Crabtree & Whitehead, 2001). La persona con quien más se asocia esta transición es Gonzalo Sánchez de Lozada, quien fue elegido ministro de planificación del gobierno de Paz Estenssoro en 1985, lo sucedió como líder del partido MNR, fue presidente entre 1993 y 1997, y luego retornó a la presidencia en 2002. Como propietario de la mayor empresa minera del sector privado de Bolivia (Comsur), Sánchez de Lozada tipificó el cambio hacia el sector privado, convirtiéndose en uno de los primeros «presidentes empresarios» (Nercesian, 2020). Fue su derrocamiento en 2003 lo que efectivamente puso fin al ciclo neoliberal en Bolivia, dando lugar, dos años después, a la elección de Evo Morales y al inicio de otro período de desarrollo Estado-céntrico. Además de ser el autor intelectual más importante del decreto DL 21060, que inició la política de estabilización y ajuste estructural, Sánchez de Lozada también fue el autor del Plan de Todos, el anteproyecto de política de 1993 que introdujo importantes e innovadoras reformas

de segunda generación, diseñadas para apuntalar políticamente los cambios de política liberalizadora en la esfera económica.

El DL 21060 dio origen a lo que se conoció como la Nueva Política Económica (NPE), que fue, en esencia, un importante y radical correctivo fiscal diseñado para reducir la influencia del Estado y sus actividades, al mismo tiempo que liberaba el tipo de cambio de la manipulación gubernamental, contraía la oferta monetaria, y ponía fin a diversas formas de regulación económica. Como han argumentado Conaghan y Malloy (1994, p. 145), la NPE se desvió de la ortodoxia tradicional en no conducir inmediatamente a la reanudación de los pagos de la deuda externa, ni incluir un compromiso explícito de privatización. Sin embargo, sí condujo a una severa reducción del papel económico del Estado, de manera particular en la industria de la minería del estaño, donde la corporación minera estatal (Comibol) se retiró de casi todas las operaciones mineras, despidiendo a aproximadamente 25 000 mineros de la planilla estatal<sup>80</sup>. También se realizaron despidos en todo el sector público para reducir el déficit, al tiempo que subían los precios de los combustibles, junto con las tarifas del sector público y algunos impuestos. El paquete logró, con éxito, controlar la inflación y finalmente restaurar el crecimiento (Morales & Sachs, 1990; Dunkerley, 1990). Además, el gobierno de Paz Estenssoro hizo caso omiso a la oposición, tanto de los trabajadores organizados como de algunos sectores empresariales, y logró sostener sus políticas a través de acuerdos entre el MNR y el partido de Banzer, Acción Democrática Nacionalista (ADN)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Según cifras citadas por Tsolakis (2011, p. 181), el empleo en las empresas públicas se redujo del 30,2% de la planilla del sector público en 1985 al 19,5% en 1987.

<sup>81</sup> Es importante observar que la política incluyó la dura represión del trabajo organizado, mediante el estado de sitio y el arresto de más de 200 líderes sindicales (Conaghan & Malloy, 1994, p. 149).



De hecho, fue la capacidad que la élite política boliviana mostró al establecer pactos para asegurar la continuidad en el ámbito económico lo que ayudó a subrayar la relativa estabilidad política de estos años. Bajo el gobierno de Jaime Paz Zamora, quien sucedió a su tío en 1989, el modelo se mantuvo en su lugar, ayudado por una alianza entre el antes izquierdista Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y el derechista ADN. El gobierno de Paz Zamora hizo poco por profundizar las reformas, aunque su gobierno presidió la privatización de algunas empresas estatales. Fue el Plan de Todos, de Sánchez de Lozada, el que llevó la reforma promercado a nuevos terrenos, fundamentalmente buscando ampliar los beneficiarios del modelo y promover su sostenibilidad política.

Una pieza central del plan fue el esquema de Sánchez de Lozada para «capitalizar» las empresas públicas seleccionadas, una privatización parcial mediante la cual las empresas extranjeras invertirían hasta un poco más del 50% sobre su supuesto valor, tomando el control de la gestión y, con los ingresos generados, financiar una pensión universal (el Bonosol) para los mayores de 65 años (Bowen & Bauer, 1997). Como reconoció Sánchez de Lozada, una privatización a gran escala habría resultado políticamente incendiaria. De lejos, la empresa capitalizada más importante fue la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), pero la capitalización también incluyó a las estatales de telecomunicaciones (Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTEL), electricidad (Empresa Nacional de Electricidad, ENDE), la aerolínea (Lloyd Aéreo Boliviano, LAB) y la compañía de ferrocarril (Empresa Nacional de Ferrocarriles, ENFE) (Molina, 2021, pp. 83-84). Otra reforma clave incluyó el Programa de Participación Popular, una política de descentralización administrativa y democratización municipal con supervisión comunitaria, diseñada para promover una

presencia estatal a nivel local en áreas rurales donde antes apenas existía, y para canalizar recursos a través de una multitud de nuevos municipios (Gray Molina, 2001). Estas dos importantes medidas se complementaron con otras reformas institucionales diseñadas para mejorar la educación, la seguridad jurídica, los derechos de tenencia de la tierra y la lucha contra la corrupción.

Todas estas reformas más institucionales buscaron, de una forma u otra, fortalecer los vínculos entre el orden económico neoliberal y una mejor gobernabilidad democrática (Crabtree & Whitehead, 2001). Pero, al igual que con el DL 21060, se separaron de los paquetes de reformas estandarizados y hechos a la medida que recomendaron el Banco Mundial y otros. De hecho, al menos inicialmente, se encontraron con algunas críticas en los círculos de los bancos multilaterales. Sánchez de Lozada sostuvo, sin embargo, que su aceptación política se relacionaba con que fueran vistas como medidas «bolivianas», no impuestas por los acreedores o las instituciones financieras con sede en Washington. En este sentido, la formulación de políticas en Bolivia demostró más estilo e innovación que en el caso del Perú. Sin embargo, la capacidad del orden neoliberal para sostenerse demostró ser mucho menos duradera en Bolivia que en el Perú.

Al igual que en el Perú, las reformas liberalizadoras beneficiaron a las empresas privadas, aunque las empresas permanecieron más fragmentadas y menos políticamente dominantes que en el caso peruano. Como observamos en el capítulo 2, los intereses empresariales privados aumentaron en número e influencia en el período anterior a 1985, jugando un papel importante en las batallas ideológicas que finalmente obligaron al gobierno de Siles Zuazo a retirarse anticipadamente y permitir nuevas elecciones. Sin embargo, su fuerza económica y política era mucho más débil que en el Perú. El sector empresarial aún era pequeño, heterogéneo y se caracterizaba por divisiones entre las élites regionales

de las tierras altas y las de las tierras bajas, cuyo poder económico había crecido en las décadas de 1960 y 1970. A diferencia del Perú, no había ninguna institución poderosa que representara al sector empresarial boliviano con una sola voz. El sector empresarial estaba extremadamente bien organizado y cohesionado en el departamento de las tierras bajas de Santa Cruz, en torno a la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC) y las cámaras sectoriales locales que representaban las diferentes ramas de la economía local. Santa Cruz se desarrolló en las décadas de 1960 y 1970 casi como una «isla» de libre empresa, con el Comité Cívico departamental (Comité Pro Santa Cruz) proporcionando un fuerte liderazgo político. Estas instituciones actuaron de forma autónoma e independiente de la CEPB, a nivel nacional, y de grupos empresariales de otras regiones, en la presión que ejercían sobre el gobierno (Eaton, 2017; Peña Claros, 2010)<sup>82</sup>.

La NPE fue ampliamente acogida por el sector privado como una respuesta positiva a una situación considerada desastrosa. A pesar de que estas políticas fueron efectivamente diseñadas por empresarios y tecnócratas afines, incluido el propio Sánchez de Lozada (Molina, 2021, pp. 45-46, 51-86), no todos los sectores de la élite económica estaban entusiasmados, especialmente con las políticas comerciales y cambiarias que amenazaban a muchas empresas locales ahora más expuestas a la competencia internacional. La reducción de aranceles y la sobrevaluación del tipo de cambio en conjunto alentaron las importaciones. La asociación de fabricantes, la Cámara Nacional de Industrias (CNI), y los intereses agrícolas en Santa Cruz, representados por la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), presionaron al gobierno de Paz Estenssoro para cambios de política, pero con poco efecto

---

<sup>82</sup> En 2004, la FEPSC se separó formalmente de la CEPB, argumentando que no estaba adoptando una posición lo suficientemente firme frente al gobierno de entonces.

(Conaghan & Malloy, 1994, p. 156). La organización empresarial paraguas CEPB reconoció estas críticas, pero hizo poco para movilizarse por el cambio. Los negocios dependían más del gobierno en La Paz que en Santa Cruz. La destitución del gobierno de izquierda de Siles y el logro de una relativa estabilidad de precios en 1986 y 1987 contribuyeron en gran medida a disipar los recelos del sector privado, especialmente cuando se logró aumentar el crecimiento y la consiguiente demanda interna hacia fines de la década de 1980.

Los efectos de la liberalización y la restauración de la estabilidad económica y política favorecieron mucho al sector privado. Los intereses corporativos crecieron en poder económico, estructurados en torno a la consolidación de la banca privada y reforzados por sus vínculos con la economía real, especialmente la dinámica agroindustrial cruceña. Como Fernando Molina ha argumentado (2019, p. 190), las fortunas de la clase empresarial —tradicionalmente inestables y dependientes de las variaciones en los precios de las materias primas— crecieron de manera constante. La naturaleza del sector privado también cambió sustancialmente con la entrada de empresas extranjeras al país, los principales beneficiarios de la privatización, primero durante el gobierno de Paz Zamora y luego, más consistentemente, con Sánchez de Lozada; y los efectos colaterales que este fenómeno tuvo en el estímulo de actividades económicas complementarias en todo el sector privado.

La inversión extranjera en industrias estatales clave, como resultado del programa de «capitalización», estimuló la producción de bienes y servicios dentro de la economía nacional, especialmente en el sector de hidrocarburos en Santa Cruz y Tarija. Incluso en aquel entonces no eran más de cincuenta grupos económicos y financieros relativamente grandes, combinando capital local y extranjero, los que dominaban la economía, concentrados

principalmente en la minería, las finanzas y la agroindustria. Las principales compañías de Bolivia durante la segunda mitad de la década de 1990 eran antiguas empresas estatales como YPFB y ENTEL, que habían sido vendidas a inversionistas extranjeros. Otras empresas importantes incluían a la Cervecería Boliviana Nacional (CBN) y la cementera Sociedad Boliviana de Cemento (SOBOCE), que en ese momento aún estaban bajo el control de familias adineradas (Molina, 2019, p. 42). Sin embargo, la mayoría de las empresas del sector manufacturero eran pequeñas y mucho menos desarrolladas técnicamente que en los países vecinos. En la base de la pirámide se encontraban aproximadamente de medio millón de microempresas con niveles de productividad muy bajos (Grebe López, 2001). La fase neoliberal en Bolivia fortaleció al sector privado, pero su nivel de influencia sobre la formulación de políticas fue menor que en el Perú, mientras que la influencia de los bancos multilaterales y de los donantes extranjeros fue mucho mayor.

El poder estructural del sector empresarial durante estos años fue menos importante que su poder instrumental. La capacidad de la empresa privada para amenazar al gobierno mediante el retiro de inversiones o mediante la fuga de capitales estaba limitada por el hecho de que la inversión se concentraba principalmente en activos como la tierra (agroindustria) y las industrias extractivas, que eran más difíciles de liquidar que los activos financieros. Además, durante las dos décadas entre 1985 y 2005, durante las cuales la formulación de políticas siguió estando dirigida por los principios neoliberales, hubo poca necesidad de que las empresas se sintieran amenazadas por políticas estatales adversas. Al comienzo mismo de este período, la NPE se guio (y en gran parte se aceptó) por el hecho de que Bolivia necesitaba urgentemente aumentar los niveles de inversión privada, dada la quiebra efectiva del Estado. El DL 21060 supuso la devolución de algu-

nos capitales que habían buscado refugio en el extranjero durante la convulsionada fase del gobierno de Siles. Al final del período, el poder estructural se convirtió en un factor, a medida que la amenaza de un derrocamiento del modelo se hizo realidad con el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS). Dos medidas introducidas en 2004 y 2005 suscitaron tales temores: la presentación de una legislación para introducir un impuesto sobre el patrimonio (con la fuerte oposición de las élites nacionales) y la aprobación de una legislación para aumentar el límite impositivo sobre la producción de hidrocarburos (con la oposición de los inversionistas extranjeros en la industria del gas, así como por intereses domésticos relacionados con el sector de hidrocarburos). El temor de que las empresas de gas extranjeras respondieran deteniendo futuras inversiones debido a los aumentos de impuestos propuestos obligó al gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) a retractarse de implementar las políticas más radicales exigidas por el MAS y otros (Fairfield, 2015a, cap. 8).

La mayor dependencia de Bolivia de los flujos de ayuda extranjera durante estos años la diferenció del Perú y Ecuador. El diseño de la NPE estuvo influenciado (aunque no dictaminado) por las políticas aprobadas en las instituciones con sede en Washington. Jeffrey Sachs fue enviado a Bolivia para ayudar con la implementación. La estabilización macroeconómica se vio favorecida por la entrada de recursos del exterior, especialmente de la agencia USAID, que, junto con otros, trató de mitigar algunos de los nefastos costos sociales del ajuste. Al igual que en la década de 1950, la ayuda exterior desempeñó un papel importante en la supervivencia fiscal de Bolivia durante estos años, lo que refleja la falta de un sistema tributario eficaz. A fines de la década de 1990, Bolivia recibía más ayuda per cápita que cualquier otro país latinoamericano. En 1999, esta representó el 30% de los ingresos del gobierno central (Klein, 2003, p. 252).

Una porción sustancial de estos flujos de ayuda no se destinó al alivio de la pobreza, sino a la eliminación de la producción de coca en el Chapare y su sustitución por otros cultivos. USAID fue un donante particularmente importante durante estos años (Heilman, 2017). Los donantes extranjeros estaban dispuestos a promover el desarrollo neoliberal en Bolivia y fueron generosos en sus políticas crediticias. Estas culminaron en acuerdos de ayuda de la deuda muy favorables, con cancelaciones por un total de US\$1350 millones en el período entre 1999 y 2006, incluida la deuda con el FMI, el Banco Mundial, el BID y donantes bilaterales (Morales, 2008). Fue un movimiento que más tarde ayudaría a Evo Morales en su búsqueda para librar a Bolivia de los condicionamientos políticos.

En términos del poder instrumental, los sectores empresariales tuvieron acceso a la toma de decisiones a través de los partidos políticos que dominaron estos años y los pactos entre ellos, los cuales sustentaron la continuidad de las políticas. Tanto el MNR como el ADN eran partidos que disfrutaban de estrecho contacto con las élites económicas<sup>83</sup>. Inicialmente, el ADN aglutinó muchos de los intereses que habían prosperado durante la dictadura de Banzer en los años 70, pero el MNR también acercó al poder a esas élites, incluidos magnates mineros como el propio Sánchez de Lozada. Como consecuencia, entre 1985 y 2005, los intereses comerciales estuvieron representados directamente en el gobierno por empresarios individuales y tecnócratas de ideas afines<sup>84</sup>. Al mismo tiempo, la influencia empresarial colectiva también estuvo limitada durante gran parte del período debido

---

<sup>83</sup> Después de 1985, los intereses agrícolas en Santa Cruz estuvieron bien representados en el Ministerio de Agricultura (Eaton, 2017, p. 151).

<sup>84</sup> Por ejemplo, los gobiernos de Jaime Paz, Sánchez de Lozada y Hugo Banzer entre 1989 y 2002 incluyeron al menos a cuatro expresidentes de la CEPB como ministros (Rojas, 2009, p. 123).

a la fuerza de los gobiernos tecnocráticos, que tuvieron un éxito considerable en aislar la formulación de políticas económicas de la esfera política, resistiendo así el cabildeo organizado por parte de los intereses creados. Dada la magnitud de la crisis heredada en 1985 y el impulso para reducir la influencia estatal sobre la economía, la política del gobierno gozó de apoyo general dentro de la comunidad empresarial. Además, la forma en que operaron las elecciones en Bolivia reforzó la capacidad de los líderes de los partidos para mantener su control por encima del Congreso y, por lo tanto, reducir el alcance de las empresas para influir en la toma de decisiones a través del Congreso<sup>85</sup>.

Esta relativa autonomía ejecutiva también caracterizó el período en el cargo de Sánchez de Lozada, a mediados de la década de 1990, lo que le permitió al presidente promulgar las propuestas contenidas en el Plan de Todos con cierta libertad frente a la interferencia de los lobbistas empresariales y otras fuentes de presión. De ninguna manera podría señalarse que todas sus políticas fueron bien recibidas, especialmente en Santa Cruz, donde había una creciente resistencia a los históricamente arraigados instintos centralizadores del MNR. Las medidas descentralizadoras contenidas en el esquema de Participación Popular evitaron dar mayor influencia a los organismos regionales dominados por las élites locales en Santa Cruz, canalizando los recursos a través de estructuras municipales de nueva creación, principalmente rurales.

La capacidad del gobierno central para mantener su posición dominante comenzó a desmoronarse después de 1997, cuando Banzer asumió nuevamente la presidencia. Este último demostró estar más en deuda con las élites de Santa Cruz que su predecesor,

---

<sup>85</sup> Las elecciones operaron en un sistema de listas cerradas que les dio a los líderes de los partidos un mayor control sobre aquellos elegidos para la legislatura.



reduciendo su carga impositiva, entre otras medidas que tomó a su favor. Además, las élites empresariales comenzaron a preocuparse por la protección de sus intereses, especialmente sobre los derechos de propiedad, a medida que comenzaba a desarrollarse una nueva ola de protesta popular. En 2000, la llamada «guerra del agua» en Cochabamba, que condujo a la expulsión de la empresa estadounidense Bechtel de Bolivia, avivó la creciente preocupación en la comunidad empresarial de que la democracia pactada —el sistema elitista centrado en rotar alianzas partidarias en el poder—, tal vez ya no actuaba como garante de sus intereses.

Tales temores se confirmaron en 2002, cuando Evo Morales, del MAS, obtuvo un sorprendente 21% de los votos en las elecciones presidenciales, casi al mismo nivel que Sánchez de Lozada, quien luego fue elegido presidente por el Congreso. Estas elecciones presidenciales marcaron la desaparición de la «democracia pactada» y asestaron un golpe particularmente severo a la ADN. En consecuencia, el segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) se vio en la necesidad de tomar medidas que iban en contra de los intereses colectivos del empresariado. Enfrentado a un gran déficit fiscal, Sánchez de Lozada presentó propuestas para un impuesto sobre la renta que fueron fuertemente resistidas por la CEPB y otras instituciones del sector privado. A pesar del fuerte cabildeo, la comunidad empresarial no pudo obligar al gobierno a desechar las propuestas y finalmente se abandonaron debido a las protestas populares en las calles, que no debían nada al cabildeo empresarial (Fairfield, 2015a, cap. 8).

La capacidad de los gobiernos para fomentar el apoyo social a la agenda neoliberal durante estos años fue limitada, al menos a escala nacional. El trauma de la hiperinflación condujo a una aceptación a regañadientes de la necesidad de un cambio en la dirección de las políticas, y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para desafiar al nuevo régimen fue limitada.

El antes poderoso movimiento sindical de Bolivia se vio gravemente debilitado por la crisis y por las medidas que se derivaron de ella. Una serie de huelgas y manifestaciones no lograron desviar la nueva agenda política del curso elegido por el gobierno. Pero, como anticipó la Marcha por el Territorio y la Dignidad de organizaciones indígenas en 1990, los movimientos de los sectores populares no fueron destruidos, sino que pasaron por un proceso de transformación y, como veremos, resurgieron con toda su fuerza a partir de la guerra del agua en 2000 (Van Cott, 2005, cap. 3; Yashar, 2005, cap. 5).

Las reformas promulgadas por Sánchez de Lozada en la década de 1990 fueron diseñadas para generar un apoyo político y social más amplio para el modelo, a través de medidas como el Bonosol, por ejemplo, y la canalización de recursos estatales a nivel local a través de Participación Popular. Pero tales medidas hicieron poco para detener el creciente clima de rechazo social al neoliberalismo, que se hizo evidente a fines de la década de 1990, particularmente cuando las promesas de generación de empleo y mejores niveles de vida para los pobres resultaron ser altamente exageradas<sup>86</sup>. Los argumentos presentados por la CEPB (de que una mayor tributación penalizaría al sector formal y, por lo tanto, reduciría el empleo) influyeron poco, más allá del círculo de sus propios miembros.

Donde el poder discursivo demostró ser más efectivo fue en Santa Cruz. Aquí, la densa red de instituciones relacionadas con los negocios, que había dominado durante mucho tiempo la política

---

<sup>86</sup> De hecho, las reformas políticas implementadas durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada, sin querer, prepararon el terreno para el ascenso político de lo que luego sería el MAS. Esto se demuestra más notablemente por el éxito de los partidos predecesores del MAS en las elecciones municipales posteriores a 1995, así como por la elección de Evo Morales al Congreso en 1997, con la mayor proporción de votos entre todos los ganadores de escaños uninominales en el Congreso (Van Cott, 2005, cap. 3).

local, demostró ser hábil para construir una identidad regional diseñada para contrarrestar los esfuerzos supuestamente centralizadores de los políticos en La Paz. Según esta narrativa, la riqueza económica de Santa Cruz había sido saqueada por sucesivos gobiernos, para subsidiar a otras partes menos prósperas del país y a sus ciudadanos menos emprendedores. Esta línea de argumentación tenía una fuerte connotación racial, la cual comparaba el éxito de Santa Cruz y su apego a los valores empresariales con el resto del país, donde el desarrollo se vio retrasado por el dominio de la población indígena (Bowen, 2014; Eaton, 2011). Este discurso racista, conservador y regionalista, difundido por los medios locales, buscaba unificar a todos los cruceños en torno a la defensa de sus instituciones locales contra las incursiones del exterior. La prominencia de este tipo de xenofobia dependió, en gran medida, de coyunturas específicas y se desplegó con particular virulencia contra los gobiernos de izquierda en La Paz con sus agendas supuestamente «socialistas», empeñadas en atacar la sanidad de los derechos de propiedad tan valorados en Santa Cruz por las élites terratenientes (Peña Claros, 2010). A principios de la década de 1980, este discurso había estado dirigido contra Siles Zuazo, visto en su momento como el «enemigo» de Santa Cruz. Iba a resurgir con aún mayor fuerza contra Evo Morales después de su elección en 2005. Pero incluso en el interludio neoliberal, los líderes cívicos inculcaron la noción de la identidad cruceña, buscando también extender este esfuerzo discursivo a otras partes de las tierras bajas de Bolivia cuyos intereses económicos y políticos se alineaban con los de Santa Cruz.

A pesar de haber sido alabado dentro de los círculos de las entidades bancarias multilaterales al haber propiciado, luego de un periodo de inestabilidad extrema, cierto grado de estabilidad macroeconómica y política, el camino boliviano hacia el liberalismo resultó muy difícil de sostener. Aunque el regreso a un

modelo desarrollista con Evo Morales no fue imaginado por los comentaristas en aquel momento, se arraigó con fuerza después de 2005. Como el modelo basado en el mercado no proporcionó los beneficios materiales al grueso de la población, particularmente cuando la economía global entró en recesión a fines de la década de 1990, las reformas políticas resultaron incapaces de incorporar a la mayoría pobre e indígena de la población boliviana. La democracia pactada, que siguió siendo un esquema elitista, por lo tanto, no logró detener el desarrollo de nuevos movimientos sociales que fueron críticos tanto con el neoliberalismo como con la democracia liberal real existente<sup>87</sup>. Simultáneamente, fracasó en satisfacer las necesidades y garantías a largo plazo, exigidas por un sector privado en evolución. El «excepcionalismo» boliviano resultó ser relativamente efímero.

## ECUADOR

En contraste con Bolivia y el gobierno de Siles Zuazo y el Perú con Alan García, Ecuador no vio el surgimiento de un gobierno de centro-izquierda que adoptara medidas heterodoxas en respuesta a la crisis económica de principios de los años ochenta. Ecuador tampoco vivió nada parecido a los dramáticos virajes iniciados por Paz Estenssoro y Fujimori, facilitados precisamente por el fracaso abierto de los anteriores intentos de reformas heterodoxas. Estas dos características están claramente relacionadas, diferenciando el caso ecuatoriano de los otros dos. En términos

---

<sup>87</sup> Es interesante señalar que los primeros desafíos electorales a la democracia pactada provinieron, entre otros, de la Unión Cívica Solidaridad (UCS), partido fundado y dirigido por Max Fernández, un rico empresario de origen popular quien fue presidente y principal accionista de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN). Entre 1989 y su muerte en 1995, y junto a otro partido, Conciencia de Patria (Condepa) de Carlos Palenque, Fernández apeló con bastante éxito a los sectores populares (Mayorga, 2003).

de relaciones sociales de poder, la fragmentación generalizada del panorama sociopolítico en Ecuador impidió el surgimiento de una coalición dispuesta y capaz de implementar un conjunto de medidas heterodoxas o un paquete comprehensivo de reformas ortodoxas y neoliberales (Burbano de Lara, 2006, p. 306).

Aun así, tampoco se trata de una historia de estancamiento político total. Al final, todos y cada uno de los presidentes elegidos en las décadas de 1980 y 1990 impulsaron algún tipo de reforma económica orientada al mercado, al exterior y a los negocios. Y aunque la mayoría de estos intentos encontraron una resistencia significativa dentro del Congreso, en las calles y también de parte de las propias élites empresariales, Ecuador experimentó gradualmente una transformación neoliberal de su modelo de desarrollo, la cual generalmente corresponde al patrón regional (García Pascual, 2003; Hey & Klak, 1999; Mejía, 2009; Thoumi & Grindle, 1992).

Durante la década de 1980, la presidencia de León Febres Cordero (1984-1988) fue lo más cerca que estuvo Ecuador para la conformación de un gobierno liderado por empresas dispuesto a emprender reformas neoliberales integrales. Sin embargo, en línea con la evaluación general del fracaso en el intento de imponer el neoliberalismo bajo Febres Cordero (Burbano de Lara, 2006, pp. 303-307; Conaghan & Malloy, 1994, pp. 162-202), los estudios comparativos de las reformas económicas estructurales en América Latina no atribuyen cambios significativos durante su período en el cargo. Según datos de la CEPAL (Morley y otros, 1999), Ecuador experimentó una reducción gradual de los controles de capital a lo largo de la década de 1980 y principios de la de 1990, pasos importantes hacia la liberalización comercial durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) y una liberalización financiera significativa en el periodo de Sixto Durán-Ballén (1992-1996). Fue bajo Durán-Ballén que se iniciaron y,

al menos en parte, se implementaron una serie de reformas neoliberales<sup>88</sup>.

Como resultado, a mediados de la década de 1990 Ecuador estaba casi igual que Bolivia y Perú en lo que respecta a la mayoría de las áreas relacionadas con reformas económicas. El área clave que siguió diferenciando a Ecuador de Bolivia, Perú y otros «principales reformadores» fue la privatización (Lora, 2001; Morley otros, 1999). Hubo una persistente resistencia a la privatización en el Congreso, tanto de los sindicatos como de la población en general. Esta oposición disminuyó y, en parte, impidió los intentos de privatizar empresas públicas, sobre todo en el caso de la empresa petrolera estatal Petroecuador<sup>89</sup>. Aun así, mientras Petroecuador permaneció bajo control estatal, el sector petrolero se abrió gradualmente a la participación del capital privado. En la década de 1980 se permitió la participación de empresas extranjeras como proveedores de servicios. Las reformas de la década de 1990 permitieron la transición hacia contratos de producción compartida y, a principios de la década del 2000, la construcción de un nuevo oleoducto (Oleoducto de Crudos Pesados, OCP) por parte de un consorcio de empresas extranjeras atrajo una inversión significativa y una participación adicional del capital transnacional privado en el sector petrolero (Rosales, 2020, pp. 81-83).

En términos generales, las élites empresariales nacionales apoyaron y se beneficiaron de la transición de un modelo de desarrollo centrado en el Estado, a uno orientado al mercado. A pesar de este acuerdo ideológico general con las reformas neoliberales,

---

<sup>88</sup> Para detalles sobre la serie gradual e inconsistente de reformas neoliberales bajo Hurtado, Febres-Cordero, Borja y Durán-Ballén, ver Acosta (2003, pp. 157-237), Hey y Klak (1999), Mejía (2009) y Thoumi y Grindle (1992).

<sup>89</sup> Fue el gobierno de Durán-Ballén el que impulsó con más fuerza la privatización (bajo el nombre de «modernización»). El éxito siguió siendo limitado, sin embargo.

los grupos y asociaciones empresariales se opusieron con frecuencia a medidas específicas, como recortes de subsidios y tarifas. Sin embargo, su desacuerdo permaneció mayormente «limitado a preocupaciones sobre el *ritmo* de la reforma» (Hey & Klak, 1999, p. 88; énfasis en el original).

Al mismo tiempo, como ha argumentado James Bowen (2014, p. 108), la implementación tardía, gradual e inconsistente de las reformas neoliberales ha significado que, en Ecuador, un segmento mucho más importante de la élite económica del país permaneciera «dependiente de la protección estatal y del comportamiento rentista» que en el caso de Bolivia o, de hecho, en el Perú. En contraste con los prósperos sectores orientados a la exportación (como la agroindustria en la región costeña, pero también la producción de flores en la sierra), otros sectores económicos, concentrados en su mayoría en la sierra, continuaron dependiendo directa o indirectamente de la inversión pública, el gasto estatal y los suministros de empresas estatales (por ejemplo, en el sector petrolero). Esto ayuda a explicar por qué los gobiernos explícitamente neoliberales, que inicialmente contaron con un amplio apoyo empresarial, como los encabezados por Febres-Cordero en la década de 1980 y Durán-Ballén a principios de la década de 1990, enfrentaron la resistencia de los sectores empresariales y no solo de los partidos de oposición y las fuerzas del sector popular. Habiéndose beneficiado inicialmente de una relativa unidad y éxito en la adopción de reformas neoliberales, ambos gobiernos se vieron significativamente debilitados por los conflictos que estallaron dentro de la alianza de partidos políticos y sectores de la élite que ideológicamente compartían la agenda neoliberal<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Como enfatizan Thoumi y Grindle, para la década de 1980 el hecho de que las reformas neoliberales implementadas en los primeros años del gobierno de Febres-Cordero beneficiaron principalmente a la economía orientada a la exportación (concentrada alrededor de Guayaquil) pero perjudicaron a las industrias sustitutivas de importaciones

La implementación gradual de las reformas neoliberales se vio facilitada e intensificada aún más por los aumentos relativos del poder empresarial en las tres dimensiones, reforzado por el apoyo internacional a la agenda neoliberal. Sin embargo, aunque la debilidad del apoyo interno a las alternativas políticas —tanto en términos de actores como de ideas— contribuyó a este cambio en las relaciones de poder, la resistencia popular a lo largo de la década de 1990 siguió siendo mucho más fuerte que en el Perú. Además, a diferencia de Bolivia y Perú, la fragmentación de las élites empresariales y los partidos políticos, que se reforzaban mutuamente, impuso serias limitaciones al poder instrumental y discursivo de las empresas, lo que impidió la formación de una coalición política viable en torno a la agenda promercado.

Como se observó en el capítulo 2, el auge petrolero de la década de 1970 aumentó significativamente la autonomía relativa del Estado al reducir la relevancia macroeconómica del sector privado nacional y, por lo tanto, el poder empresarial estructural. Incluso si la extracción de petróleo siguió siendo el sector de exportación más importante y fuente de ingresos fiscales durante las décadas de 1980 y 1990, el peso relativo de la industria disminuyó gradualmente, a medida que los precios del petróleo colapsaron a mediados de la década de 1980 y otros productos de exportación tradicionales (banano, café) y no tradicionales (flores, camarones) ganaron en importancia<sup>91</sup>.

---

(situadas principalmente en la sierra), provocó el rápido surgimiento de conflictos sectoriales y regionales dentro de la alianza sociopolítica que había llevado a Febres Cordero al poder (Thoumi & Grindle, 1992, pp. 59-60).

<sup>91</sup> Entre 1980 y 1985, el petróleo crudo representó del 55 al 65% de las exportaciones totales, mientras que la participación promedio en la década de 1990 fue del 3%. A pesar de esta diversificación gradual, los ingresos del sector petrolero a lo largo de la década de 1990 todavía representaban un promedio del 41% del presupuesto estatal (Acosta, 2003, pp. 361, 374).



Con unas pocas excepciones notables, como la producción de flores, el poder estructural se mantuvo principalmente en la economía costeña, con su agricultura y agroindustria orientadas a la exportación, así como en el relacionado sector bancario. En términos estructurales, otros sectores, incluso siendo económicamente relevantes, dependían más del Estado que al revés. Sin embargo, al mismo tiempo, la década de 1980 vio la consolidación de grupos económicos, normalmente de propiedad de una sola familia y abarcando una gama de empresas en varios sectores económicos (Pástor, 2019, pp. 105-133). Juntos, estos grupos llegaron a dominar gran parte de la economía del país. Según el estudio de Luis Fierro Carrión (1991), por ejemplo, tres grupos costeros (Noboa, Maspons y Marchán) dominaban los sectores regionales agroexportador, agroindustrial y pesquero, con una importante participación de capital extranjero en este último (Pástor, 2019, pp. 120-121). En total, Fierro identificó doce grupos económicos, la mayoría asociados con capital extranjero, que controlaban casi la mitad de la economía nacional de Ecuador (Pástor, 2019, p. 123)<sup>92</sup>. En términos generales, las décadas de 1980 y 1990 vieron un papel cada vez más protagonista de las empresas extranjeras en varios sectores, incluida la agroindustria, aunque en su mayoría centrado en el sector petrolero (Acosta, 2003, pp. 202-222).

Al cambiar el equilibrio de poder en una dirección favorable al mercado y a las empresas, las restricciones y los actores externos (en particular el FMI y los acreedores internacionales) jugaron un papel importante (García Pascual, 2003; Hey & Klak, 1999, pp. 81-87). Cargado por una deuda externa alta y obligaciones continuas del servicio de la deuda, entre 1983 y 1994, Ecuador

---

<sup>92</sup> Ver Pástor (2019, pp. 129-131) para una descripción general de los más importantes grupos económicos, basado en el estudio de Fierro mencionado anteriormente.

firmó siete cartas de intención con el FMI y seis acuerdos con el Club de París, de los principales países acreedores (Acosta, 2003, pp. 371-372). Sin embargo, el hecho de que el Ecuador no haya cumplido con todos los acuerdos del FMI excepto uno (Burbano de Lara, 2006, pp. 306-307) atestigua el impacto limitado de tales restricciones e incentivos externos cuando se trata de implementar reformas políticamente costosas. En este contexto general de inestabilidad macroeconómica, acompañada de una inestabilidad crónica del tipo de cambio, la liberalización financiera de principios de la década de 1990 condujo a un aumento masivo tanto en el uso de fondos de fuera del país, como en la dolarización de facto de la economía ecuatoriana (Beckerman, 2002).

A pesar de que el aumento del poder empresarial estructural fue gradual a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la democratización trajo un impulso significativo y duradero en el poder instrumental de las élites empresariales nacionales. Aunque las asociaciones empresariales durante el gobierno de Hurtado, a principios de la década de 1980, todavía «*se sentían* excluidas de sus círculos de formulación de políticas» (Hey & Klak, 1999, p. 71; énfasis en el original), esto definitivamente cambió después. Bajo todos los gobiernos democráticos hasta el de Rafael Correa (2007-2017), la élite económica de Ecuador —tecnócratas y líderes empresariales individuales, el pequeño club de poderosos grupos económicos, así como las cámaras empresariales— tuvo una influencia desproporcionada en la toma de decisiones políticas, especialmente cuando se compara con la de las organizaciones sindicales débiles y fragmentadas (Wolff, 2018b, p. 81).

La influencia empresarial en este contexto se ejercía de diversas formas. En primer lugar, un instrumento clave fue la actividad de las asociaciones empresariales. Sobre la base de los esfuerzos para fortalecer y unir las estructuras organizativas en respuesta al régimen de Rodríguez Lara (Conaghan y otros, 1990, pp. 7-8),

las asociaciones empresariales ganaron significativamente en el poder que ejercían bajo el régimen democrático (Naranjo, 1993). En segundo lugar, los partidos políticos proporcionaron canales influyentes en la arena política, o al menos en aquellos en los que los líderes empresariales desempeñaron un papel importante. De hecho, dos de los cuatro partidos principales que dominaron la política nacional durante las décadas de 1980 y 1990 representaban intereses empresariales: el Partido Social Cristiano (PSC), basado en Guayaquil, y Democracia Popular (DP), centrado en Quito. Además, partidos que tradicionalmente representaban los intereses del sector popular, como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) e Izquierda Democrática (ID), también se movieron hacia la adopción de un discurso (neo)liberal, cada vez más orientado al mercado<sup>93</sup>. La articulación de intereses empresariales por parte de los partidos políticos ciertamente fue facilitada por la estrecha conexión y, de hecho, las significativas superposiciones entre las élites políticas y económicas, como es obvio en el caso del PSC en Guayas/Guayaquil (Eaton, 2011).

En tercer lugar, economistas y tecnócratas con estrechas relaciones con la comunidad empresarial o con credenciales académicas (neo)liberales pasaron a desempeñar un papel importante dentro de los diferentes gobiernos. Como lo ha resumido Catherine Conaghan, la elaboración de políticas económicas después de 1978 fue moldeada cada vez más por «tecnócratas o empresarios sin vínculos formales con los partidos», quienes supuestamente tenían la experiencia profesional para idear reformas apropiadas y negociar con las instituciones financieras internacionales (1995a, p. 454; véase también Conaghan y otros, 1990). En cuarto lugar,

---

<sup>93</sup> Como ha señalado Simón Pachano (2006, p. 101), son estos cuatro partidos (DP, ID, PRE y PSC) los que dominaron las elecciones nacionales entre 1978 y 2002, ganando juntos «alrededor de las tres cuartas partes de los votos» (ver también Conaghan, 1995a).

las instituciones estatales semiautónomas y los consejos con participación directa de representantes empresariales se convirtieron en un canal adicional para la influencia empresarial. Los ejemplos incluyen el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), establecido en 1992 para promover el proyecto de «modernización» de Durán-Ballén, y el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), creado en 1997 para definir la política comercial y promover acuerdos comerciales internacionales<sup>94</sup>. Otro ejemplo es la Junta Monetaria, una entidad dentro del Banco Central, que desempeñó un papel importante en el diseño de la política económica durante las décadas de 1980 y 1990. En 1996, los representantes empresariales tenían tres de sus cinco miembros del directorio (Coronel y otros, 2019, pp. 152-153). En este sentido, podemos identificar «islas» de captura estatal, esto es, áreas específicas y agencias involucradas en la elaboración de políticas económicas que fueron controladas, en gran medida, por intereses empresariales.

Sin embargo, los grupos y asociaciones empresariales utilizaron su poder instrumental solo en parte para impulsar algún tipo de cambio político-económico neoliberal general. A diferencia del Perú, las élites empresariales no lograron desarrollar una asociación consolidada, a nivel nacional, que pudiera trascender las diferencias sectoriales y regionales y, en particular, la división entre la costa y la sierra andina<sup>95</sup>. Si bien existían asociaciones

---

<sup>94</sup> CONAM, que incluía representantes tanto de sindicatos como de asociaciones empresariales, «tenía el poder independiente para reestructurar, e incluso eliminar ministerios gubernamentales completos» (Bowen, 2014, p. 100). El COMEXI, hasta que fue reformado bajo Correa, estaba integrado por seis delegados gubernamentales y cinco empresariales (Wolff, 2016, p. 133).

<sup>95</sup> Fue solo en 2004 que se formó el Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) «para organizar una voz empresarial colectiva para influir en el Estado, en sus negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos» (Chiasson-LeBel, 2019, p. 162).

o federaciones nacionales para diferentes sectores (industria, comercio, agricultura), las cámaras regionales de Guayaquil y Quito siguieron siendo los actores más poderosos e influyentes (Chiasson-LeBel, 2020, p. 124; Thoumi & Grindle, 1992, p. 20). Como ha enfatizado Felipe Burbano de Lara, las relaciones de las élites empresariales con el Estado ecuatoriano no se caracterizaron por «una hegemonía política —en el sentido gramsciano— sino de la obtención corporativa de ventajas económicas» (2006, p. 295). Esta orientación hacia el logro de beneficios particulares para grupos o sectores económicos individuales se vio reforzada por la estrecha relación de los líderes y representantes empresariales individuales con diferentes partidos políticos que, de manera similar, carecían de una agenda nacional y competían ferozmente entre sí por el poder político y el botín (Conaghan, 1995a)<sup>96</sup>. A lo largo de la era neoliberal de Ecuador, esto impidió el establecimiento de cualquier coalición empresarial duradera, como se puede ver en los casos tanto de la presidencia de Febres-Cordero como en la de Durán-Ballén. La excepción a lo señalado se puede encontrar a nivel local, y más notablemente en Guayaquil. Allí, el PSC, durante las prolongadas gestiones ediles de Febres-Cordero (1992-2000) y Jaime Nebot (2000-2019), logró formar un «régimen de política neoliberal» verdaderamente hegemónico, construido sobre la base de una estrecha alianza entre el gobierno local y la élite empresarial de la ciudad (Eaton, 2017, pp. 107-116).

Además, una característica particular de la democracia ecuatoriana limitó sistemáticamente el poder empresarial instrumental, así como la capacidad de los presidentes para usar mecanismos informales con el fin de construir coaliciones de facto en torno a una agenda de reformas económicas (Mejía, 2009): la institución

---

<sup>96</sup> Desde 1979, el sistema de partidos del Ecuador se ha caracterizado por partidos predominantemente locales o regionales (Pachano, 2006). La única excepción temporal a este panorama general fue Alianza PAIS durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017).

de elecciones intermedias para el Congreso, introducida en 1979 y abolida con la nueva constitución de 1998. A la luz de la persistente impopularidad de las medidas de austeridad y el ajuste estructural neoliberal, tanto Febres-Cordero como Borja y Durán-Ballén perdieron apoyo parlamentario significativo después de dos años en el cargo (Hey & Klak, 1999, pp. 73, 79; Thoumi & Grindle, 1992, p. 75). La estrategia de impulsar la agenda de reformas por medio de un referéndum difícilmente ofrecía una alternativa, una profunda lección aprendida por Durán-Ballén. En noviembre de 1995, la mayoría de la población votó en contra de las once propuestas gubernamentales, que abarcaban elementos clave de la agenda de «modernización» de Durán-Ballén, incluida la privatización parcial de la seguridad social (Hey & Klak, 1999, p. 80).

Estas dinámicas también reflejan, por un lado, el hecho de que las organizaciones populares en Ecuador continuaron siendo un contrapeso relevante, mucho más que en el Perú, e incluso que en Bolivia. Liderada por la federación sindical FUT en la década de 1980 y la organización del movimiento indígena, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en la década de 1990, estas fuerzas «antineoliberales» frecuentemente demostraron ser capaces de superar su fragmentación y movilizar a sus seguidores frente a las duras medidas de austeridad y el ajuste estructural neoliberal (Silva, 2009, p. 6; Wolff, 2007; Yashar, 2005, cap. 4)<sup>97</sup>. Por otro lado, la resistencia

---

<sup>97</sup> Esto también se refleja en la constitución de 1998. Por un lado, la Asamblea Constituyente que escribió la nueva constitución estuvo dominada por una alianza de centro-derecha explícitamente neoliberal, basada en el PSC y el DP. Logró, por ejemplo, abrir sectores económicos «estratégicos» a la privatización (parcial). Por otro lado, el movimiento indígena, apoyado por otras fuerzas populares y de izquierda, también logró asegurar una serie de demandas clave, como la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales (Andolina, 2003; Rivera & Ramírez, 2005, pp. 130-131).

popular contra las reformas económicas apunta a la relativa falta de poder empresarial discursivo y, en términos más generales, al fracaso en establecer una hegemonía de la narrativa neoliberal.

Según Hey y Klak, durante la década de 1980 el neoliberalismo «cobró estatus hegemónico» en Ecuador en el sentido de que «el pensamiento y la acción en materia de política económica, entre las élites y los actores estatales» convergieron en torno al conjunto de políticas generalmente asociado con la agenda neoliberal (1999, pp. 67-68). En lo que respecta al debate público, la prensa privada, en su mayoría perteneciente a poderosos grupos económicos, ciertamente ayudaron a propagar un discurso promercado y pronegocios, al igual que las asociaciones empresariales y *think tanks* afines (Pástor, 2019, pp. 105-133). En retrospectiva, sin embargo, el éxito discursivo de estas actividades parece bastante limitado. A diferencia del Perú, la hegemonía neoliberal permaneció limitada a la élite, sin llegar a impregnar realmente el pensamiento popular e, incluso entre las élites, no logró ganar la fuerza que caracterizó el apogeo de la democracia pactada en Bolivia.

En Ecuador, la convergencia en torno a las recetas neoliberales reflejó una falta (percibida) de alternativas en un contexto de altos niveles de deuda externa, dependencia de préstamos internacionales, apoyo del FMI y de Estados Unidos, así como el debilitamiento de propuestas alternativas (Hey & Klak, 1999)<sup>98</sup>. Aún más, las Fuerzas Armadas ecuatorianas nunca aceptaron la ideología neoliberal y, en ocasiones, se unieron a los críticos de las reformas económicas. Además de defender intereses materiales (la agenda de privatizaciones también amenazó la amplia gama de empresas y participaciones de propiedad de los militares), esto refleja el persistente poder discursivo del nacionalismo y la soberanía estatal,

---

<sup>98</sup> Como enfatizó Pablo Better, ministro de finanzas del presidente Borja: «No hay consenso. Hay apatía, no consenso» (Hey & Klak, 1999, p. 87).

así como la peculiar identidad social y desarrollista de los militares ecuatorianos (Isaacs, 1996, p. 52; Rivera & Ramírez, 2005, p. 133).

El gobierno de Durán-Ballén (1992-1996) ilustra muy bien la dinámica clave que distingue a Ecuador de Bolivia y del Perú en lo que respecta a la interacción del poder empresarial y la política democrática en la configuración de la implementación de las reformas neoliberales en la década de 1990. Junto a su vicepresidente, Alberto Dahik (economista ortodoxo que ya había participado en el gobierno de Febres Cordero), Durán-Ballén impulsó una amplia agenda neoliberal bajo la etiqueta de «modernización». Esta agenda incluía, entre otras, medidas de austeridad; una mayor liberalización de los mercados financieros, el comercio, y la inversión extranjera; la reducción o eliminación de los controles de precios y los subsidios; una reforma agraria orientada al mercado; la descentralización y reforma del Estado, incluso a través de la privatización (Bowen, 2014, pp. 100-101; Hey & Klak, 1999, pp. 77-81; Mejía, 2009, pp. 127-128). De hecho, el gobierno de Durán-Ballén pudo implementar una serie de reformas orientadas al mercado, especialmente durante sus dos primeros años en el cargo. Reformas como la liberalización financiera y la reforma agraria fueron promovidas y beneficiaron significativamente a las élites empresariales (Coronel y otros, 2019, p. 152). Además, la implementación de las reformas neoliberales también se vio facilitada por el fuerte apoyo internacional a la agenda de «modernización» de Durán-Ballén, la cual culminó en 1994 con «la finalización de acuerdos cruciales de reestructuración de la deuda con el Club de París y el FMI» (Hey & Klak, 1999, p. 80)<sup>99</sup>. Sin embargo, a través

---

<sup>99</sup> El hecho de que el Banco Mundial luego «suspendiera los créditos prometidos, argumentando que la administración no había aumentado las tarifas telefónicas ni privatizado Emetel, como se había prometido» (Hey & Klak, 1999, p. 80), confirma el papel de las condicionalidades impuestas también desde el exterior, así como su efecto limitado en la resistencia interna contra las reformas neoliberales.



de los años, tanto la persistente fragmentación de «la derecha» según lógicas personalistas, regionales y partidistas, y el fracaso en lograr un apoyo popular más amplio para la agenda neoliberal, debilitó seriamente al gobierno de Durán-Ballén e impidió efectivamente una reestructuración más profunda del Estado y del modelo de desarrollo.

Durán-Ballén, un político conservador de Quito, había roto con el PSC de Febres-Cordero, de predominio en Guayaquil, y estableció su propio partido (Partido Unidad Republicana, PUR) justo antes de las elecciones de 1992. Después de las elecciones, aunque ambos partidos compartían esencialmente la misma agenda neoliberal, el PSC rechazó cualquier tipo de apoyo oficial a Durán-Ballén, básicamente porque el político del PSC, Jaime Nebot, «no quería ser visto como colaborador del gobierno contra el que planeaba competir en 1996» (Mejía, 2006, p. 81). Una salida, como ha demostrado Andrés Mejía, implicó llegar a un acuerdo informal clandestino, que permitió la aprobación de reformas promercado a cambio del acceso de la PSC a los recursos del Estado, empleos gubernamentales y control sobre instituciones judiciales clave. Aunque inicialmente exitosa, esta «coalición fantasma» demostró ser inestable y rápidamente se desintegró a medida que se intensificaron los conflictos entre el PSC y el gobierno (Mejía, 2009, pp. 127-128). Como resultado, en 1995, el Congreso, aun cuando aprobó el ingreso de Ecuador a la Organización de Comercio Mundial (OCM), también aprobó una ley que prohibía explícitamente la venta de empresas públicas en sectores «estratégicos» como telecomunicaciones e hidrocarburos (Hey & Klak, 1999, p. 80).

Al mismo tiempo, la agenda de «modernización» no fue precisamente recibida con entusiasmo por la población. Dirigida por CONAIE, la principal organización del movimiento indígena, junto con una amplia alianza de organizaciones sindicales,

partidos de izquierda y otros movimientos urbanos, esta coalición de intereses se movilizó contra las reformas, en particular contra las privatizaciones (Rivera & Ramírez, 2005, pp. 127-128). Los militares «se unieron al coro de voces que se oponían a las reformas propuestas» (Isaacs, 1996, p. 52). En consecuencia, el gobierno perdió tanto las elecciones intermedias de 1994 como el referéndum de 1995, y a fines de 1995 los índices de aprobación del 16%, convirtieron a Durán-Ballén en «el presidente ecuatoriano más impopular» desde 1979 (Hey & Klak, 1999, p. 80).

En suma, durante la mayor parte de las décadas de 1980 y 1990, los actores, intereses e ideas empresariales jugaron un papel predominante en la política ecuatoriana. Sin embargo, la persistente fragmentación tanto de las élites empresariales como de sus aliados políticos, así como la orientación principalmente particularista que caracteriza tanto a los representantes empresariales como a los partidos políticos, impidieron el surgimiento de una coalición política neoliberal estable. Menos aún construyeron un proyecto hegemónico capaz de obtener un amplio apoyo popular. Las ideas favorables a las empresas sin duda dieron forma a la formulación de políticas económicas, mientras que los representantes empresariales y los tecnócratas de ideas afines dominaron la toma de decisiones en importantes áreas, así como los líderes y grupos empresariales individuales, con frecuencia, pudieron obtener beneficios particulares. Sin embargo, esto no se asemeja a una configuración de captura estatal o política. Por un lado, las élites empresariales continuamente carecieron de la unidad para poder (o incluso intentar) dirigir la formulación de políticas en la dirección de una agenda coherente y favorable al empresariado. Por otro lado, la fragmentación y la inestabilidad crónica de la política ecuatoriana hicieron prácticamente imposible cualquier captura sostenida del Estado o la formulación de políticas en nombre de algún grupo específico.

Finalmente, y en contraste con Bolivia y Perú, Ecuador vio otra ola de reformas neoliberales a principios de la década del 2000 en respuesta a la dramática crisis financiera que estalló en 1999 y culminó con la decisión, al año siguiente, de adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial del país (Rivera & Ramírez, 2005, pp. 131-132; Beckerman & Solimano, 2002). En consecuencia, el presidente Jamil Mahuad, quien había anunciado la dolarización como un medio desesperado para poner fin a la devaluación interna y externa del sucre, fue derrocado por un movimiento de protesta liderado por el movimiento indígena al que luego se unieron parte de las Fuerzas Armadas (Wolff, 2009, p. 1008). Bajo la presión de los Estados Unidos, esta rebelión convertida en golpe de Estado se revirtió rápidamente y el vicepresidente de Mahuad, Gustavo Noboa, asumió el cargo.

Basado en una amplia alianza entre partidos de centro-derecha en torno a DP y el PSC y con el apoyo del FMI, Noboa implementó la dolarización y supervisó la adopción de una serie de reformas económicas. Estas incluyeron «reformas significativas en los mercados laborales, reformas fiscales, monetarias, financieras y comerciales» (Mejía, 2009, p. 9). En este caso, fue una campaña sostenida, iniciada y liderada por representantes empresariales —al principio de la costa, pero luego se unieron también asociaciones clave de la Sierra—, que introdujo el tema de la dolarización a la agenda y logró unir una amplia alianza de escala nacional de asociaciones empresariales, partidos de centro-derecha y expertos económicos (Wolff, 2003, pp. 94-101). Este episodio excepcional, en el que una alianza explícitamente dirigida por actores empresariales logró impulsar una decisión estratégica a largo plazo frente a una amplia resistencia popular, sin duda fue posible gracias a la extraordinaria profundidad de la crisis financiera. En cualquier caso, resultó ser solo temporal. De hecho, en lugar de inaugurar un período de política dominada

por el empresariado y las élites económicas, los primeros años de la década del 2000 se caracterizaron por una persistente inestabilidad política, la desaparición de los partidos tradicionales de Ecuador, una serie de protestas masivas y el surgimiento de *outsiders* políticos (Rivera & Ramírez, 2005). Como veremos en el siguiente capítulo, esto preparó el terreno para la elección de Rafael Correa como presidente y los serios desafíos al modelo neoliberal y a los intereses empresariales que acompañaron a su «Revolución Ciudadana».

## CONCLUSIONES

Mientras que Bolivia, y posteriormente el Perú, experimentaron procesos de reformas neoliberales rápidas, intensas y de gran alcance, esto fue mucho menor en el caso en Ecuador, donde las condiciones sociopolíticas fracturadas eran menos propicias para un cambio radical. En Bolivia, la hiperinflación de principios de la década de 1980 —exacerbada por la caída de las exportaciones de materias primas y el inicio de la crisis de la deuda— produjo condiciones políticas que favorecieron el dramático giro de 1985. El modelo de desarrollo dirigido por el Estado estaba palpablemente agotado. En el Perú, la «revolución» neoliberal de Fujimori fue producto no solo de la hiperinflación, sino de lo que podría llamarse «hiper-violencia», una condición de guerra interna que, junto a la crisis económica, generó el colapso no solamente de un modelo de gobierno a nivel estatal, sino del propio Estado, y galvanizó efectivamente a las élites empresariales. Tales condiciones no prevalecieron en Ecuador, y el entorno político tampoco era propicio para las medidas de solución de la crisis. Si bien el país atravesó procesos de reformas económicas liberalizadoras, estas fueron erráticas y parciales, y encontraron resistencia social, ausente en los casos del Perú y de Bolivia.

Pero, a medida que avanzaba el período, fue el Perú, no Ecuador, el que demostró ser un caso atípico. El régimen de Fujimori rompió con el orden constitucional imperante en 1992, mientras que en Ecuador y Bolivia el nuevo modelo de desarrollo neoliberal engranó más fácilmente con las normas democráticas. En Ecuador se sucedieron partidos de centro-derecha y centro-izquierda, con cierto grado de continuidad en la política. En Bolivia, el sistema de pactos partidistas produjo un grado inusual de continuidad, que ayudó a sostener las políticas neoliberales. De hecho, la década de 1990 vio intentos de extender la participación política, diseñados para fomentar la legitimidad. La experiencia del Perú bajo el gobierno de Fujimori resultó muy diferente, con instituciones democráticas cada vez más marginadas y el poder concentrado en una estrecha alianza entre el Ejecutivo, el sector empresarial y las fuerzas del orden; arreglos forjados, en parte, por los temores generados dentro de los círculos de la élite a raíz de la escala del conflicto armado interno. Debilitados por la crisis de fines de la década de 1980, los opositores a la reforma neoliberal, en particular los sindicatos, se vieron excluidos de los canales a través de los cuales pudiesen negociar políticas. Y, a diferencia de Bolivia y Ecuador, en el Perú no se vio el mismo grado de «indigenización» de la política de oposición y, con ello, el surgimiento de una poderosa crítica al desarrollo extractivo (Van Cott, 2005; Yashar, 2005). A fines de la década de 1990, los movimientos de oposición habían ganado fuerza en Bolivia, mientras que en Ecuador continuaron sin cesar durante gran parte del período, obligando repetidamente a los gobiernos a dar marcha atrás en la política económica, una tendencia exacerbada por la práctica de elecciones intermedias. Un actor clave, tanto en Bolivia como en Ecuador, fueron los movimientos indígenas, que hicieron su primera aparición en el escenario nacional con las impresionantes marchas de 1990.

El poder de la clase empresarial fue más evidente en el Perú, pero el poder empresarial en los tres países creció en respuesta a las reformas neoliberales, la privatización en particular, brindando a las élites empresariales un mejor posicionamiento económico y mayor acceso político a la toma de decisiones. El poder estructural de las empresas probablemente se hizo más evidente durante las fases iniciales de estabilización y ajuste, cuando la atracción de capital —tanto de empresas extranjeras como de inversionistas nacionales— y crédito externo constituyeron un elemento crucial para reajustar los desequilibrios macroeconómicos. Este fue más el caso en Bolivia y Perú que en Ecuador, donde la crisis económica fue mucho menos severa. El poder instrumental de la clase empresarial fue más evidente en el Perú que en los otros dos países, dada la posición sumamente privilegiada que alcanzaron las empresas y organizaciones empresariales bajo la administración de Fujimori, un poder que se mantendría con sus sucesores inmediatos. La naturaleza cohesiva del empresariado y la influencia ejercida por su principal organización, Confiep, distinguieron al Perú, aunque la ausencia de partidos respaldados por los empresarios (como en Ecuador) significó que esta influencia se condujo, en gran medida, a través de canales informales y no partidistas. Asimismo, el poder discursivo de las empresas, a través de lo que diseminaron bajo la idea del «milagro peruano», fue mucho más marcado en el Perú, donde se generalizó la aceptación social del nuevo modelo económico. En Ecuador y Bolivia, tales niveles de captura discursiva fueron más evidentes a nivel regional, especialmente en Guayaquil y Santa Cruz, ciudades que durante mucho tiempo habían perseguido agendas regionalistas y en las que las ideologías empresariales eran ampliamente compartidas. Sin embargo, en los tres países la difusión de las ideas neoliberales se hizo evidente en la forma de una creciente aceptación de las ideas de iniciativa privada, individualismo y emprendedurismo.

Aun así, el grado y la resistencia de la captura estatal al más alto nivel fueron más marcados en el Perú, donde la oposición a la influencia empresarial fue efectivamente marginada. Tal captura persistiría mucho más allá del final del régimen de Fujimori y el regreso a la democracia, gracias, en parte, a la idea de que el crecimiento debía continuar bajo el liderazgo del sector privado, no del Estado. En Ecuador podemos identificar «islas» de captura estatal, dada la capacidad de las asociaciones empresariales para controlar áreas específicas y agencias de toma de decisiones. El grado de captura durante el gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia fue notablemente menor, aunque aumentó la influencia empresarial. Sin embargo, el panorama general es de fragmentación de los intereses de las élites y de movimientos indígenas cada vez más afirmativos, dentro de un sistema político en el que la inestabilidad dificultaba que cualquier grupo obtuviera el control sistemático de la formulación de políticas económicas. En Ecuador, la oposición obligó, incluso a los presidentes neoliberales más comprometidos —León Febres-Cordero y Sixto Durán-Ballén—, a retractarse de sus respectivas agendas, mientras que el poder combinado de las organizaciones sindicales e indígenas demostró ser lo suficientemente poderoso como para derrocar a otro entusiasta neoliberal, Jamil Mahuad, como presidente en enero del 2000. En Bolivia también hubo un aumento significativo en el poder empresarial (en las tres dimensiones diferentes), pero no hasta el punto de captura estatal o política. Dada la fragmentación de las élites empresariales, la lógica política de la democracia pactada centrada en las élites y la resiliencia de las organizaciones populares hicieron difícil la consolidación de la influencia que habían ganado en 1985, especialmente cuando la oposición se incrementó a fines de la década de 1990 y las grietas en el edificio neoliberal se hicieron cada vez más evidentes. Así, el Perú destaca entre sus vecinos: la oposición permaneció débil y

fragmentada, en parte debido a la represión, pero también gracias al argumento sobre el «éxito económico» del país, mientras que la alianza entre el gobierno y las empresas se mantuvo notablemente sólida. El Perú no estaba dispuesto a seguir el camino de la «marea rosa».





## CAPÍTULO 4

### DESAFÍOS AL PODER EMPRESARIAL DURANTE LA «MAREA ROSA»

La primera década del nuevo milenio vio soplar nuevos vientos en las políticas públicas de muchos países de América Latina. Los votantes estaban cansados de las carencias de las políticas neoliberales iniciadas en los años 80 y optaron por presidentes de centro-izquierda y partidos que propugnaban políticas redistributivas y más centradas en el Estado de tipo neodesarrollista. Surgió una nueva preocupación por abordar males sociales como la pobreza y la desigualdad, que parecían haberse agravado como resultado de las políticas neoliberales. De manera similar, los gobiernos se preocuparon más por fomentar una mayor inclusión en asuntos públicos, especialmente entre los pueblos indígenas y otros grupos sociales en desventaja socioeconómica y políticamente marginados, y, también, por profundizar aquellos sistemas democráticos que habían restringido la participación efectiva y ayudado a las élites empresariales a mantener una relación privilegiada con el Estado. A lo largo de la región, durante la década anterior habían surgido nuevas fuerzas políticas, insatisfechas con las deficiencias de la democracia liberal y exigiendo una mayor voz en la toma de decisiones y en el rediseño de la relación entre

el sector privado y el Estado. Por lo tanto, los primeros años de la década del 2000 representaron una línea divisoria entre lo que había sucedido antes, un cambio perceptible en la orientación estratégica de la formulación de políticas económicas y, en general, en el modelo de desarrollo; un cambio denominado en parte de la literatura como «post neoliberalismo» (ver Burdick y otros, 2009; Macdonald & Ruckert, 2009; Ruckert y otros, 2017).

La naturaleza de la «marea rosa» varió significativamente entre un país y otro. No es nuestra intención aquí entrar en detalles sobre este punto, simplemente decir que la fuerza, la dirección ideológica y la duración de dichos cambios respondieron a las condiciones políticas y económicas específicas de cada país (Levitsky & Roberts, 2011; Weyland y otros, 2010; Cameron & Hershberg, 2010). La imagen de una «marea», rosa o de otro tipo, que inunda toda la región, está de algún modo fuera de lugar, sobre todo porque algunos países se mantuvieron estrechamente alineados con el neoliberalismo. La cronología de los momentos de cambio duró una década completa, comenzando con la elección de Hugo Chávez como presidente en Venezuela en 1998 y prolongándose hasta la de Fernando Lugo en Paraguay en 2009. Los gobiernos de centro-izquierda adoptaron posturas ideológicas muy diferentes, dependiendo del contexto en que fueron elegidos y posteriormente operaron. La experiencia de Brasil fue marcadamente menos radical, por ejemplo, que la de Venezuela o Bolivia, mientras otras, como Argentina bajo los Kirchner, estuvo, en cierto punto, en el medio. De hecho, algunos países —como Colombia, Perú, México y, en menor medida, Chile— presentaron pocos cambios con respecto a lo anterior, al menos en el ámbito económico y en términos de sus relaciones con los Estados Unidos. Además, la duración de estos gobiernos (más o menos) de izquierda varió mucho, con algunos, como el de Lugo en Paraguay, de corta duración, mientras otros presidentes como

Evo Morales en Bolivia lograron perpetuarse en el cargo por más de una década.

El trabajo académico sobre el curso, las características y los resultados de la «marea rosa» ha sido abundante en los últimos años. Los estudiosos han examinado las razones por las que el modelo de desarrollo neoliberal fracasó en algunos países más que en otros (Madariaga, 2020), por qué los gobiernos de izquierda adoptaron programas más (o menos) radicales (Levitsky & Roberts, 2011; Weyland y otros, 2010), hasta qué punto surgieron nuevos movimientos sociales con agendas políticas específicas (Van Cott, 2005; Yashar, 2005; Silva, 2009), cómo se transformaron (o no) las relaciones entre el Estado y la sociedad (Cameron & Hershberg, 2010; Cannon & Kirby, 2012; North & Clark, 2018; Silva & Rossi, 2018) y, en la literatura más reciente, por qué muchos de estos gobiernos flaquearon y dieron paso a una reacción claramente conservadora (Ellner, 2020; Falletti & Parrado, 2018). Nuestro principal interés aquí es el papel de las élites empresariales y la interrogante sobre hasta qué punto la posición privilegiada que ocuparon bajo el modelo neoliberal fue efectivamente desafiada por la «marea rosa», y cómo trataron de responder a ese desafío.

Lo que está claro es que a lo largo de la región surgieron nuevos actores políticos que desafiaron la posición privilegiada que tales élites habían ganado como resultado del neoliberalismo. De hecho, tales desafíos fueron a menudo de larga gestación, ya que la tendencia liberalizadora generó controversia en toda la región desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Las fuerzas que desafiaron al neoliberalismo se afirmaron a lo largo de la década de 1990, utilizando los espacios electorales disponibles para ellos y, al mismo tiempo, movilizándose más allá de los confines de las instituciones democráticas formalmente constituidas. En algunos casos, como en Colombia, Centroamérica

y México, las organizaciones insurgentes incorporaron el discurso antineoliberal en sus respectivos levantamientos armados.

El surgimiento de gobiernos de izquierda a partir de 1998, con agendas de mayor intervención estatal, redistribución y la inclusión de nuevos grupos en el gobierno, impactó a las élites empresariales, obligándolas a adaptarse a la nueva realidad y a rediseñar los mecanismos utilizados para proteger sus intereses económicos y sus privilegios (Chiasson-LeBel & Larrabure, 2019; Luna & Rovira Kaltwasser, 2014; North & Clark, 2018). Sin embargo, su éxito varió mucho de un país a otro y entre distintas coyunturas. En los países en los que los grupos empresariales estaban más arraigados, estos lograron sortear los desafíos a su hegemonía con relativa facilidad. Se destaca la situación en México y Colombia y, como veremos en este capítulo, la élite empresarial en el Perú, que fue lo suficientemente fuerte como para resistir los desafíos a su primacía. Las respuestas en los países como Venezuela y Bolivia fueron diferentes, con élites que recurrieron a posturas mucho más asertivas, e incluso inconstitucionales, para defenderse. La mayoría de los otros países se encontraban entre estos extremos, con élites empresariales que se mantuvieron complacientes esperando a que surgiera la oportunidad de cambiar la dirección política, mientras trabajaban dentro de los sistemas establecidos para protegerse de las amenazas que percibían.

Los diversos gobiernos asociados con la «marea rosa» se beneficiaron de las condiciones económicas inusualmente benignas producidas por el auge de las materias primas entre 2002 y 2013. Esto tuvo el efecto de proteger a esos gobiernos, otorgándoles una mayor autonomía y reduciendo su dependencia estructural del sector empresarial, ya sea nacional o internacional. El auge de las materias primas también redujo la dependencia del gobierno de las instituciones financieras internacionales, permitiéndoles liberarse de las condicionalidades de política económica que

habían tipificado y ayudado a reforzar el modelo de desarrollo neoliberal. Del mismo modo, la profundización de los lazos con China redujo gradualmente la dependencia del comercio con los Estados Unidos (y Europa), así como de la inversión, los préstamos y la ayuda de estos países. Podría decirse que esto aumentó el margen de maniobra del que disfrutaron los gobiernos latinoamericanos (Stallings, 2020; Wise, 2020). Dada la escala de la inversión interna para beneficiarse de las florecientes condiciones del mercado, este no fue un período en el que escaseara el capital, ni fue un período en el que los gobiernos, como sucedió antes, temieran los peligros de la fuga de capitales.

El poder estructural de las empresas frente al Estado varió considerablemente entre un caso y otro, dadas las diferentes estructuras económicas, así como los diversos patrones de propiedad en industrias clave de exportación de materias primas. En aquellos países en los que tanto la economía como los ingresos del Estado dependían significativamente de un sector exportador específico, controlado por el propio Estado y un pequeño grupo de empresas extranjeras (como los hidrocarburos en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia), los gobiernos pudieron aprovechar las rentas de los altos precios de las materias primas y reinvertirlas, sin desafíos mayores a los intereses comerciales particulares. En los casos en que una variedad de empresas controlaba una economía de exportación bastante diversificada, el sector privado emergió en una posición mucho más fuerte. Este fue el caso de Perú.

Como consecuencia de la «marea rosa», las élites empresariales vieron restringida su capacidad de influir en la toma de decisiones a través de actividades de cabildeo, acción colectiva y apoyo a los partidos políticos conservadores. Nuevos actores ingresaron a la arena política con vínculos a grupos sociales previamente poco representados, que lucharon por imponer sus propias agendas a quienes formulaban las políticas (Roberts, 2018).

En varios países, partidos nuevos o anteriormente marginales tomaron el poder, proporcionando nuevas formas de mediación social. Algunos de ellos tenían raíces claramente populares, como el Partido dos Trabalhadores (Partido de los Trabajadores, PT) en Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia y el Frente Amplio en Uruguay (Anria, 2019). Además, el debilitamiento de los partidos tradicionales —y en algunos casos, el colapso total de los sistemas de partidos establecidos— socavó los vehículos más importantes del poder empresarial. Aunque estos cambios no bloquearon necesariamente la influencia empresarial ni buscaron redistribuir los activos, las líneas de comunicación entre los intereses empresariales y los representantes de los partidos y los funcionarios estatales se volvieron mucho menos claras que antes. Hubo países en los que el cambio radical interrumpió seriamente los patrones de influencia empresarial, con Venezuela como ejemplo destacado. Allí, la oposición empresarial tomó un cariz más conspirativo, como mostró el intento de golpe de Estado del año 2002 de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecamaras).

Más allá de los estrechos límites en la formulación de políticas, este período también vio un cambio claro en los parámetros más amplios del debate público sobre temas sociales. El neoliberalismo ya no se consideraba el único espectáculo en la ciudad al que «no hay alternativa», para hacer eco de las palabras de Margaret Thatcher. Como resultado, en parte, del aumento de la oposición a las recetas de políticas neoliberales —en las calles, en los medios y en el debate público—, aparecieron nuevos horizontes donde las políticas propugnadas por el Consenso de Washington eran cada vez más criticadas por sus impactos sociales negativos, las posiciones de privilegio de las élites económicas y la arrogancia a veces mostrada por los tecnócratas. De hecho, incluso entre las propias instituciones financieras internacionales,

dicho debate comenzó a hacerse sentir incluso antes de que apareciera la «marea rosa»: organizaciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a centrar su atención en cuestiones como la pobreza y la desigualdad como los desafíos potenciales para la sostenibilidad de las políticas neoliberales. El cambio en el poder discursivo también se repitió en el mundo académico y espacios afines, donde los problemas y movimientos ambientales y sociales se convirtieron, cada vez más, en temas de estudio y preocupación serios. La movilización social que preparó y acompañó la «marea rosa» también ayudó a propagar nuevas ideas y formas de hacer las cosas. La extensión e intensidad de dicha movilización varió mucho entre un país y otro, y Bolivia es posiblemente el caso en el que la movilización social fue más fuerte. Sin embargo, los intentos de establecer nuevos canales en los medios para desafiar los intereses establecidos solo tuvieron efectos limitados en la mayoría de los países (Artz, 2017).

En general, entonces, las élites empresariales se encontraron a la defensiva en este nuevo contexto, incapaces de monopolizar la influencia política y obligadas a lidiar con la competencia de otras fuentes de poder. La capacidad de influir en la política resultó más limitada allí donde la «marea rosa» tomó un tono más radical y en aquellos países donde los gobiernos más «socialdemócratas», que respetaban las restricciones institucionales de los sistemas políticos establecidos —como Brasil, Argentina o Chile—, el margen de influencia fue mucho mayor. Lo que está claro, sin embargo, es que no hay ningún caso (con la posible excepción de Venezuela) en el que el poder empresarial estuvo cerca de quebrarse por completo. El impacto inicial de las victorias electorales de la izquierda rápidamente dio paso a estrategias de reconstrucción del poder empresarial, con organizaciones empresariales que buscaban nuevas formas de reagruparse y restaurar su capacidad



para ejercer su poder, aunque de maneras más conflictivas en algunos contextos que en otros. Además de navegar en la política interna, los grupos empresariales buscaron aprovechar los cambios mundiales para ayudarse a reafirmar ese poder.

A medida que exploramos cómo se desarrolló este fenómeno en los países de los Andes centrales, los contrastes se vuelven evidentes. Comenzamos nuestro análisis en Bolivia, el país que más avanzó en los caminos del cambio bajo el MAS. Luego veremos al Ecuador bajo Correa, un caso intermedio, y terminamos con Perú, un país donde las élites se defendieron del desafío de la «marea rosa» con mayor éxito.

## BOLIVIA

La llamada democracia pactada de Bolivia fue, de largo, un asunto centrado en la élite<sup>100</sup>. Sin embargo, a partir de fines de la década de 1990, una ola de protestas sociales y el surgimiento de partidos antisistema socavaron progresivamente la viabilidad de esta específica configuración político-económica, y la elección de Evo Morales como presidente en diciembre de 2005 puso fin efectivamente a este período. En términos de protestas masivas, los eventos más importantes incluyeron la «guerra del agua» del 2000, que obligó al gobierno de Hugo Banzer a revertir la privatización del sistema de agua en Cochabamba; las protestas generadas a raíz de una propuesta de reforma tributaria en febrero de 2003; y la «guerra del gas» en octubre de 2003, que fue provocada por el plan de exportar gas a los Estados Unidos a través de un puerto chileno y que culminó con la renuncia forzada del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En el contexto de este ciclo de protestas, que ha sido ampliamente estudiado,

---

<sup>100</sup> Esta sección sobre Bolivia se basa en parte en Wolff (2016, 2018b).

el MAS y su líder, Evo Morales, lograron aglutinar una amplia y diversa gama de movimientos indígenas, campesinos y otros movimientos sociales, incluyendo organizaciones de mujeres vinculadas al sector popular y sectores de la clase media urbana<sup>101</sup>. Programáticamente, esta alianza combinó la crítica socialista y «nacional-popular» del neoliberalismo, las demandas indígenas por una refundación del Estado poscolonial y la resistencia anti-imperialista a la injerencia estadounidense en la política interna (y la «guerra contra las drogas» en particular). También desafió el concepto neoliberal de desarrollo al introducir valores indígenas como «el vivir bien»<sup>102</sup>. En términos de política electoral, esta alianza obtuvo un primer éxito simbólico durante las elecciones de 2002 y, tres años después, llevó a Morales al palacio presidencial, con una victoria histórica en la primera vuelta.

Una vez en el gobierno, el MAS inició un proceso de profundas reformas que trajo cambios tanto en el sistema político como en el modelo de desarrollo económico<sup>103</sup>. En función de lo anterior, se redactó y aprobó una nueva constitución que definió a Bolivia como un Estado «plurinacional», se introdujeron nuevos mecanismos de democracia directa y participación ciudadana y se estableció una amplia gama de derechos políticos, civiles, sociales y económicos, así como derechos colectivos de los pueblos «indígena originario campesino» (IDEA Internacional, 2010; Wolff, 2012).

---

<sup>101</sup> Para una pequeña selección de relatos, consulte Crabtree (2005), Silva (2009, pp. 103-146), Stefanoni & Do Alto (2006), Van Cott (2005, pp. 49-98) y Yashar (2005, pp. 152-223).

<sup>102</sup> Aunque este concepto, vivir bien, tiende a significar diferentes cosas para diferentes personas, por lo general se entiende como vivir en armonía con la comunidad y el medio ambiente. Como tal, representó una crítica al desarrollo basado en el extractivismo y la acumulación de capital. Ver, entre muchos otros, Artaraz y otros (2021), Escobar (2010), y Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (2011).

<sup>103</sup> Para el análisis de los primeros años del MAS en el poder, ver entre otros Grey Molina (2010), Madrid (2011), Mayorga (2009), Pearce (2011), PNUD (2010).

La asamblea en la que se ideó la nueva constitución estuvo dominada por el MAS y fue presidida por Silvia Lazarte, una campesina cocalera del Chapare de Cochabamba (Zuazo & Quiroga, 2012).

En general, la reforma constitucional formó parte de un proceso en el que políticamente se incorporó a los pueblos indígenas de Bolivia, los cuales constituyen la mayoría de la población del país (Silva, 2018; Wolff, 2018c). En el ámbito de la política económica, el gobierno de Morales se alejó decididamente de las recetas neoliberales. La agenda neodesarrollista perseguida por el MAS incluía un papel significativamente mayor del Estado en la economía a través de empresas estatales, inversión pública y regulación política. También buscó una expansión de las políticas sociales a través de programas de transferencias monetarias, una pensión universal ampliada, inversión estatal en infraestructura básica, así como una reactivación de la reforma agraria (Gray Molina, 2010; Wolff, 2019). En términos de financiamiento, estas políticas se basaron, principalmente, en los ingresos estatales generados por las industrias extractivas y el sector del gas en particular. La nacionalización del gas, declarada simbólicamente por Morales el 1 de mayo de 2006, incluyó el aumento de los impuestos, la renegociación de los contratos con empresas de gas extranjeras y la revitalización de la empresa estatal de hidrocarburos YPFB (Kaup, 2010).

Estos cambios desafiaron los intereses empresariales en varios frentes. Además de la agenda política general, con su énfasis en el Estado (en oposición al mercado) y en la redistribución social, la retórica del gobierno del MAS sobre la «nacionalización» y una «revolución agraria» dio señales de potenciales amenazas a la propiedad privada. El proceso de reforma constitucional trajo consigo una mayor incertidumbre, precisamente en un momento en el que las élites económicas tradicionales veían desvanecer su influencia política, mientras que grupos

y representantes del sector popular ganaban influencia significativa en el acceso y presencia en la arena política. Además, toda la noción de «refundación» y «descolonización» de Bolivia, que encontró su manifestación directa en la presencia real de bolivianos de origen indígena o «cholo» en puestos políticos claves, también constituyó un ataque directo a los grandes privilegios sociales de una élite compuesta esencialmente por gente «blanca» (Molina, 2020)<sup>104</sup>.

Al mismo tiempo, los actores extranjeros (misiones diplomáticas, entidades financieras, y ONGs), que anteriormente habían brindado un fuerte apoyo a las reformas neoliberales, se vieron excluidos de las redes de formulación de políticas. Como consecuencia, las élites empresariales se sumaron a las élites políticas tradicionales en un intento de resistir lo más posible lo que se denominó como «proceso de cambio». Aunque esta alianza opositora unió a las «viejas» élites políticas y económicas del país durante los primeros años del gobierno del MAS en formas que se extendieron por todo el territorio nacional, el apoyo se concentró cada vez más en los departamentos de las tierras bajas, denominados la «media luna». Allí, y en Santa Cruz en particular, los «movimientos autonomistas conservadores» liderados por una alianza entre asociaciones empresariales, comités cívicos y fuerzas políticas locales, desafiaron abiertamente al gobierno central encabezado por el MAS (Eaton, 2011). Estos movimientos elitistas de autonomía regional intentaron obstruir sistemáticamente

---

<sup>104</sup> El auge económico que caracterizó casi toda la primera década del gobierno del MAS se manifestaría también en importantes cambios en la estructura social. En particular, Bolivia vio el surgimiento de una nueva «élite chola», centrada en la economía urbana informal, más notablemente en El Alto. En términos generales, esta «élite sectorial chola» ha apoyado al MAS y se ha beneficiado significativamente de sus políticas, pero esta relación se ha basado en intereses mutuos y una identidad sociocultural compartida, más que en una agenda político-ideológica común o lazos institucionalizados (Espinoza, 2015, pp. 213-260).

el proceso de reforma constitucional, tanto a través de sus representantes políticos oficiales en la Asamblea Constituyente, como a través de protestas y bloqueos extra institucionales, que incluían el uso de la violencia física (Bowen, 2014, p. 104; Romero y otros, 2009). En Santa Cruz, el movimiento regional contra el gobierno central también tuvo un trasfondo racista bastante explícito, yuxtaponiendo a los «cambas» supuestamente trabajadores, emprendedores y predominantemente «blancos» de las tierras bajas, contra los «collas» indígenas, vagos y estatistas de las tierras altas (Espinoza, 2015; Peña, 2010).

El enfrentamiento entre el MAS y estos movimientos de oposición llegó a un punto crítico en 2008, cuando llevó al país al borde de una violenta ruptura regional. Finalmente, sin embargo, las negociaciones llevaron a un acuerdo en el Congreso. Sobre la base de una revisión detallada del proyecto de constitución adoptado originalmente por la Asamblea Constituyente, una mayoría de dos tercios en el parlamento votó a favor de convocar un referéndum constitucional (Romero y otros, 2009). En cuanto a los intereses empresariales claves, las modificaciones al proyecto constitucional incluyeron eliminar las referencias al «control social» por parte de los movimientos sociales del país, la eliminación de una cláusula que habría permitido la expropiación de propiedad privada que no cumple una «función social» y, lo que fue más importante para los grandes terratenientes de Santa Cruz, la introducción de una cláusula de irretroactividad que eximía a la propiedad agraria existente del nuevo límite sobre el tamaño máximo permitido de la propiedad agraria. En general, sin embargo, los movimientos regionales de oposición no lograron evitar la adopción de una nueva constitución, que recibiría la aprobación abrumadora de la población en febrero de 2009, allanando el camino para la reelección triunfal de Morales ese mismo año.

Como argumentaremos, las transformaciones de gran alcance, que combinaron una redistribución del poder político y cambios políticos significativos, fueron posibles gracias a la disminución relativa del poder empresarial, con reducciones en los niveles discursivo, instrumental y estructural, reforzándose recíprocamente<sup>105</sup>. Al mismo tiempo, sin embargo, el tipo de «revolución» que perseguía el gobierno del MAS era muy diferente de las revoluciones sociales tradicionales, en el sentido de que no estuvo acompañada por ningún esfuerzo sostenido por expropiar y reemplazar a la élite económica nacional. Como resultado, podemos identificar un cierto «equilibrio post neoliberal» (Wolff, 2016, p. 2019), en el que un poder empresarial significativamente reducido, pero persistente, se corresponde con una influencia empresarial reducida, aunque también persistente, en la formulación de políticas. Una serie de factores identificables importantes han facilitado y sostenido este equilibrio.

En la dimensión del poder instrumental, el apoyo y movilización de las organizaciones del sector popular constituyeron un contrapeso al poder empresarial que facilitó el ascenso del MAS y ayudó a sostener el gobierno de Morales, en particular durante los primeros años, en los que enfrentó una feroz resistencia. Los sectores privilegiados de antes se vieron excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Este cambio en las relaciones sociales de poder estuvo acompañado por una hegemonía discursiva emergente del MAS, que le permitió disfrutar de una serie de éxitos electorales entre 2005 y 2014. Estos éxitos, a su vez, permitieron al MAS superar el poder de veto (proempresarial)

---

<sup>105</sup> En el caso boliviano, en particular, destaca el hecho de que el poder empresarial siempre es relativo. En una estructura tripartita simplificada que comprende a élites empresariales, sectores populares y al Estado, el poder empresarial frente al Estado también puede disminuir como consecuencia del incremento del poder del sector popular (ver también Fairfield, 2015a).

de los partidos de oposición y dotó al gobierno de Morales de una legitimidad democrática indiscutible. Al mismo tiempo, el auge de las materias primas, reforzado por los cambios en el sector del gas, el apoyo internacional de gobiernos afines y una creciente relevancia macroeconómica de la inversión pública y las empresas públicas, provocó una disminución relativa del poder estructural de la élite empresarial nacional<sup>106</sup>. Finalmente, luego de que el intento conjunto de la oposición política, las élites empresariales y los movimientos autonomistas conservadores en la «media luna» falló en frustrar el proceso de reforma constitucional, surgieron divisiones internas dentro de la vieja élite, en particular entre la oposición política y las élites empresariales de Santa Cruz<sup>107</sup>. Por un lado, estas divisiones redujeron aún más el poder empresarial instrumental. Por otro lado, sin embargo, la desvinculación de la oposición y el giro hacia una agenda empresarial apartidista incentivaron las relaciones de cooperación entre los gremios empresariales y el gobierno del MAS, lo que significó también una cierta recuperación del poder empresarial instrumental.

---

<sup>106</sup> Además de los préstamos multilaterales, que provenían principalmente de los bancos regionales de desarrollo (BID, Corporación Andina de Fomento, CAF), Bolivia recibió durante el gobierno de Morales importantes préstamos de Brasil, China y Venezuela. De hecho, el aumento de los lazos económicos entre Bolivia y China ha llegado en forma de préstamos, principalmente (Agramont & Bonifaz, 2018, pp. 68-73).

<sup>107</sup> Tradicionalmente, las élites económicas cruceñas han preferido, en su mayoría, actuar con relativa autonomía frente a los gremios empresariales a nivel nacional, para así utilizar su particular peso económico (poder empresarial estructural) y su relación privilegiada con las élites sociales y políticas bien organizadas en la región (poder instrumental) para sus propios fines particulares. En consecuencia, en el contexto del auge del movimiento autonomista en Santa Cruz, la asociación empresarial regional FEPSC decidió abandonar la CEPB en 2004. Con el reciente alejamiento entre los gremios empresariales cruceños y la oposición político-cívica, los gremios regionales y nacionales, como la CEPB, se comprometieron conjuntamente en un proceso de negociación y diálogo con el gobierno del MAS.

Durante los años de la democracia pactada, los partidos políticos habían formado un vehículo crucial del poder empresarial instrumental. Desde principios de la década del 2000, las élites empresariales vieron cómo este vehículo se desmantelaba gradualmente con la desaparición de los partidos políticos tradicionales y el surgimiento simultáneo del MAS, respaldado por una poderosa alianza de organizaciones del sector popular. Si bien durante los primeros años del gobierno del MAS los partidos de oposición todavía tenían poder de veto en el Congreso y en la Asamblea Constituyente de 2006-2008<sup>108</sup>, esto terminó con las elecciones de 2009, las cuales permitieron al MAS lograr una mayoría de dos tercios en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional. Además, a nivel del Ejecutivo, las élites empresariales perdieron a sus representantes empresariales habituales y tecnócratas de ideas afines, que habían facilitado en gran medida la influencia sobre la formulación de políticas. Este gran cambio en las relaciones de poder dentro de las instituciones políticas provocó una reducción drástica de la influencia empresarial directa y, por otro lado, la correspondiente incorporación de organizaciones del sector popular (Anria, 2019; Silva, 2018; Wolff, 2018c; Zegada & Komadina, 2014).

---

<sup>108</sup> Entre 2005 y 2009, lo que restaba de los partidos tradicionales de centro-derecha— en gran parte, aunque débilmente, organizados en la alianza electoral Poder Democrático y Social (Podemos)— todavía tenían una mayoría en el Senado y, por lo tanto, podrían obligar al MAS a negociar, incluso sobre el proceso de reforma constitucional. En la Asamblea Constituyente, que fue elegida en julio de 2006, el MAS obtuvo la mayoría absoluta, pero la oposición de centro-derecha (con Podemos, de lejos el jugador más fuerte) mantuvo al menos un tercio de la posición de veto, considerando que las decisiones importantes requerían una mayoría de dos tercios. El aumento de conflictos permitió al MAS anular esta posición de veto en la Asamblea Constituyente (el proyecto constitucional fue adoptado con una mayoría de dos tercios lograda solo por la ausencia de la mayoría de la oposición). Al final, aun así, fue necesaria una mayoría de dos tercios en el Congreso para convocar a un referéndum constitucional, lo que fue posible solo después de que el mencionado acuerdo con la oposición resultó en una revisión sustantiva del proyecto constitucional original.



Aun antes de que el MAS llegara al poder, las élites empresariales más poderosas —situadas en la «media luna» y en Santa Cruz, en particular— habían respondido a la pérdida gradual del poder empresarial instrumental a nivel nacional, al poner énfasis en el nivel subnacional (Bowen, 2014; Eaton, 2011; Peña, 2010). El objetivo principal de estos movimientos autonomistas era limitar el poder del Estado central, exigiendo autonomía de gran alcance para los departamentos del país. En el caso más importante de Santa Cruz, esta alianza centrada en la élite incluía no solo al gobierno departamental y al Comité Cívico (Comité Pro Santa Cruz), sino también a la FEPSC, que une a asociaciones empresariales regionales como la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO). Después de que la estrategia de resistencia unificada de las élites contra el gobierno del MAS fallara, las élites económicas reconsideraron su estrategia. A partir de 2009, los representantes empresariales, tanto de las asociaciones regionales de Santa Cruz, como de las cámaras empresariales nacionales, mostraron una creciente disposición a entablar un diálogo con el gobierno.

Esta movida incluyó un distanciamiento deliberado de las posiciones abiertamente «políticas» —esto es, partidistas—, y condujo a crecientes divisiones entre las élites económicas y la oposición política, sobre todo en Santa Cruz<sup>109</sup>. Al mismo tiempo, el gobierno del MAS señaló igualmente su interés en un acercamiento, siempre y cuando las élites empresariales se abstuvieran

---

<sup>109</sup> La oposición política en Santa Cruz, y también en otros departamentos, se había fortalecido significativamente con la medida tomada en el gobierno de Mesa que transformó el nombramiento presidencial de los prefectos departamentales en el cargo de gobernadores de elección popular. Como resultado, las elecciones generales de diciembre de 2005 también incluyeron elecciones a nivel departamental, que vieron la victoria de una serie de candidatos de oposición, incluido el de Rubén Costas en Santa Cruz, quien se convertiría en una fuerza líder en la oposición política al gobierno del MAS.

de «inmiscuirse» en la política. Entre 2009 y 2012, se desarrolló un proceso de negociaciones y diálogo que produjo, no solo una relación cada vez más cooperativa entre las élites empresariales y el gobierno, sino también una serie de acuerdos de política, sobre todo con miras a promover la expansión de la producción agrícola en las tierras bajas (Colque y otros 2016; Ormachea & Ramírez, 2013; Webber, 2017; Wolff, 2016). De esta manera, las asociaciones empresariales volvieron a ser interlocutores regulares del gobierno, lo que significó una recuperación parcial de su poder instrumental.

Este cambio, desde la confrontación hacia la negociación y cooperación, fue más pronunciado en el caso de Santa Cruz, pero en general estuvo en línea a nivel nacional, con la evolución de las relaciones entre el Estado y las empresas. En setiembre de 2009, por ejemplo, CAINCO invitó a Morales a la ceremonia de inauguración de la Feria Internacional de Santa Cruz (ExpoCruz), en sí mismo un paso notable. En Santa Cruz, esta invitación recibió severas críticas por parte del Comité Pro Santa Cruz, pero también un apoyo explícito por parte de la comunidad empresarial, incluso de la CNI. Ante la polémica, Morales se abstuvo de participar. No obstante, un año después, Morales abrió la ExpoCruz junto al presidente de CAINCO, inaugurando «una nueva fase en las relaciones entre el sector privado y el estatal, entre el oriente y el occidente, entre las élites tradicionales y las emergentes» (citado en Wolff, 2019, p. 118).

En diciembre de 2011 y enero de 2012, cuando el gobierno de Morales invitó a todo tipo de organizaciones sociales a un debate nacional en dos etapas (Encuentro Plurinacional para Profundizar el Cambio), participaron toda una serie de representantes empresariales, incluyendo importantes asociaciones de Santa Cruz, pero también de la CEPB a nivel nacional. En el país esto se leyó como la última señal de que el gobierno había

logrado «incorporar a la empresa privada» (citado en Wolff, 2016, p. 131). En términos generales, durante ese tiempo las reuniones entre el gobierno del MAS y las asociaciones empresariales regionales y nacionales se convirtieron en la norma. A nivel nacional, podría decirse que este cambio general en la actitud de las élites económicas frente al gobierno del MAS también reflejó cambios dentro de la comunidad empresarial.

Durante los años de bonanza económica, entre 2004 y 2014, inversionistas extranjeros compraron muchas industrias bolivianas (Molina, 2019, pp. 35, 106). Y aunque, ciertamente, las empresas transnacionales también cabildearon por sus intereses específicos, se vincularon mucho menos con las élites tradicionales de Bolivia y tendieron a mantenerse al margen de la política nacional y las disputas partidistas (Wolff, 2020, p. 156). Un ejemplo de ello es SOBOCE. Durante décadas, la empresa de cemento fue propiedad de la familia de Samuel Doria Medina, el fundador del partido Unidad Nacional (UN) y un destacado líder de la oposición al MAS. A fines de 2014, SOBOCE se convertiría en la última gran industria nacional de Bolivia en ser absorbida por un inversionista extranjero, en este caso por una empresa cementera transnacional propiedad del grupo económico peruano Gloria (Molina, 2019, pp. 43, 96)<sup>110</sup>. Las corporaciones más grandes que han permanecido bajo el control de empresarios o grupos económicos locales están en el sector financiero (Molina, 2019, pp. 35, 49-74). Y nuevamente este sector representado por la Asociación

---

<sup>110</sup> Según el ranking elaborado por el economista Hugo Siles, las diez empresas más grandes que operaban en Bolivia en 2017 eran estatales o estaban bajo el control de inversionistas extranjeros. La primera categoría incluye a la empresa estatal de petróleo y gas YPFB y sus filiales, así como a la renacionalizada empresa de telecomunicaciones ENTEL, las últimas dos empresas privadas de telecomunicaciones (Tigo y VIVA), la mina más grande (San Cristóbal), la cervecería CBN, la embotelladora de Coca-Cola, EMBOL (Embotelladoras Bolivianas Unidas) y la cementera SOBOCE (citado en Molina, 2019, pp. 41-42).

de Bancos Privados de Bolivia (ASOBAN) (Molina, 2017), ha sido bastante cuidadoso de no adoptar posiciones explícitamente políticas o partidistas<sup>111</sup>.

Por último, los cambios dentro de la élite empresarial regional de Santa Cruz también facilitaron la «desradicalización» de esta última. Importante en este sentido fue un supuesto complot «terrorista», descubierto a principios de 2009 en Santa Cruz, que debilitó masivamente a la facción radical del movimiento autonomista. En particular, obligó a Branko Marinkovic, un gran terrateniente de una familia con mucho poder económico y político, al exilio (ver Crabtree & Chaplin, 2013, pp. 135-136; Espinoza, 2015, pp. 318-319; Wolff, 2019, p. 117). Como presidente del Comité Pro Santa Cruz, Marinkovic había jugado un papel clave en la resistencia (violenta) librada contra el gobierno del MAS en setiembre y octubre de 2008 (Eaton, 2017, p. 40)<sup>112</sup>.

Estos cambios en el poder instrumental y hacia una actitud empresarial más complaciente con el gobierno del MAS estuvieron estrechamente vinculados a los cambios correspondientes en el nivel del poder discursivo. A lo largo de la década de 1990, la hegemonía neoliberal en Bolivia se había mantenido mayoritariamente confinada a las élites. A principios de la década del 2000, fue cuestionada abiertamente, y eventualmente reemplazada por un discurso «nacional-popular». La persistencia de los legados ideológicos de la revolución de 1952 y un nacionalismo centrado en el Estado, ampliamente compartido y trascendiendo divisiones partidistas, ciertamente han sido importantes en este sentido (Mayorga, 2006), al igual que las consecuencias socioeconómicas

---

<sup>111</sup> Las excepciones han incluido intervenciones en el debate público que afectaban directamente a intereses sectoriales, como cuando Asoban criticó públicamente una nueva ley de servicios financieros en el año 2013 (Wolff, 2020a, p. 159).

<sup>112</sup> Las enormes propiedades de Marinkovic se encontraban entre las pocas que fueron realmente expropiadas bajo el gobierno del MAS (Eaton, 2017, p. 31).

de las propias políticas neoliberales (Arze, 2008)<sup>113</sup>. Combinando un discurso decididamente antineoliberal con elementos indígenas, nacionalistas, socialistas y antiimperialistas, el MAS logró construir una agenda hegemónica. Esta agenda, por supuesto, fue ferozmente atacada por una minoría vocal, incluida una parte importante de la clase media, pero a nivel nacional se mantuvo sin competidores serios durante toda la primera década del gobierno del MAS. Al posibilitar toda una serie de victorias electorales—incluyendo la elección presidencial de 2005, la aprobación de la constitución y la reelección de Morales en 2009 (con el 64% de los votos), que también le dio al MAS una mayoría de dos tercios en el parlamento—, así como índices de aprobación popular consistentemente altos, esta hegemonía discursiva también contribuyó a otorgar una importante legitimidad democrática al «proceso de cambio».

Viéndolo desde otra perspectiva, el discurso del MAS con sus fuertes y conscientes referencias a «lo indígena» y «lo popular», posiblemente redujo la capacidad de las élites empresariales para hablar plausiblemente en nombre del «país» o del «interés común». Como ha sugerido Molina, esto también tuvo una importante dimensión socio-étnica, dado que la clase de grandes propietarios, así como la alta dirección de las grandes y medianas empresas, seguían siendo esencialmente «blancas», con apellidos de origen netamente europeo (Molina, 2019). En ese sentido, quizás se pueda ver la elección de Demetrio Pérez como nuevo presidente de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), a principios de 2009, como un indicador de que la predominante composición elitista en la jerarquía económica

---

<sup>113</sup> La peculiar fusión de una agenda explícitamente indígena y una agenda más amplia «nacional-popular» ciertamente no ha estado exenta de tensiones, pero podría decirse que fue clave para la construcción de un proyecto político hegemónico (Mayorga, 2006).

también se percibía como problemática dentro de las asociaciones empresariales más importantes. Pérez, el primer presidente de ANAPO que no provenía de la élite local de Santa Cruz, sino de una familia rural quechua de Potosí, supuestamente desempeñó un papel crucial en el inicio del diálogo empresarial con el gobierno del MAS (Wolff, 2019, p. 117).

Finalmente, la consolidación del gobierno del MAS, ya en el poder, y la largamente exitosa implementación de su agenda, solo pueden entenderse en el contexto de una disminución relativa del poder estructural empresarial, causada por el auge internacional de las materias primas. El aumento de los ingresos estatales gracias al sector del gas aumentó significativamente la autonomía relativa del gobierno frente al sector privado nacional, que no juega un papel en esta área. Esta autonomía se vio reforzada por la terminación de acuerdos anteriores con las instituciones financieras internacionales que habían traído consigo condicionalidades políticas. En este contexto, el gobierno de Morales también se benefició de un importante alivio de la deuda internacional implementado antes de 2006, bajo la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y, posteriormente, de la ayuda exterior y préstamos de países como Brasil, Venezuela y China (Agramont & Bonifaz, 2018, pp. 68-73).

Estos cambios no fueron simplemente el resultado de *shocks* externos positivos, sino que también fueron promovidos activamente por el MAS. Ya antes de que Morales fuera elegido por primera vez en 2005, el MAS y sus aliados habían presionado con éxito para un referéndum sobre la reforma de la legislación del gas, lo que condujo en 2005 a la introducción de un impuesto a los hidrocarburos del 32%, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). Reforzada por el aumento de reformas del sector en el contexto de la subsiguiente «nacionalización», la participación

del Estado en los ingresos totales generados por la explotación y exportación de gas aumentó drásticamente. Todo esto significó que el gobierno desafió los intereses vitales de aquellas empresas extranjeras que luego de la «capitalización», la privatización de facto de la década de 1990, habían llegado a dominar el sector del gas boliviano, en particular la brasileña Petrobras y la española-argentina Repsol-YPF. En este sentido, la naturaleza regional de la «marea rosa» resultó útil para el gobierno del MAS, ya que tanto el presidente del Brasil, Lula da Silva, como el de Argentina, Néstor Kirchner, apoyaron mucho más el intento de aumentar el papel y la participación del Estado boliviano en el sector del gas de lo que podría haberse esperado en otros contextos históricos. Además, un tipo adicional de «renta» internacional, que incrementó la relativa autonomía del gobierno del MAS durante su etapa inicial, fue el apoyo directo brindado por el gobierno venezolano de Hugo Chávez.

En el transcurso de los primeros años del gobierno del MAS, el boom económico y el papel cada vez mayor de la inversión pública y de las empresas públicas en la economía boliviana hicieron que el poder empresarial estructural se redujera aún más. Pero esta reducción fue relativa. En términos generales, el «milagro económico» boliviano también dependía de la pujanza de la empresa privada, cuestión que se hizo cada vez más tangible a medida que empeoraban las condiciones económicas externas (primero temporalmente, en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008, y segundo, de manera más sostenida, con el fin del auge de las materias primas a partir de 2014). Más específicamente, como ha argumentado Kent Eaton (2017, pp. 163-166), los productores agrícolas y ganaderos a gran escala (de Santa Cruz, en particular), además de hacer una contribución importante a las exportaciones bolivianas, continuaron desempeñando un papel crucial como proveedores de

alimentos esenciales para el mercado interno, que de facto los convirtió en actores clave de la agenda de seguridad y soberanía alimentaria del gobierno.

Cuando el gobierno del MAS respondió al aumento de los precios internacionales de los alimentos imponiendo restricciones a la exportación de productos agrícolas clave, los productores cruceños detuvieron deliberadamente su producción. La escasez de alimentos, al final, obligó a Morales a «levantar tanto los controles de precios como las restricciones a la exportación» (Eaton, 2017, p. 165). Aunque las élites empresariales pasaron de la confrontación a la cooperación, principalmente en respuesta a su pérdida de poder instrumental, la voluntad del MAS de hacer lo mismo fue, por lo tanto, impulsada principalmente por el poder estructural persistente de los sectores empresariales más importantes<sup>114</sup>.

En suma, luego de los primeros años de confrontación (2006-2009), la relación entre el gobierno y las élites empresariales se caracterizó por el surgimiento de una especie de equilibrio posneoliberal «en el que la empresa privada nacional conserva gran parte de su poder estructural tradicional y ha recuperado parte su poder instrumental, pero sin recuperar por completo su anterior capacidad para influir en la formulación de políticas» (Wolff, 2016, p. 125). En términos de política económica, este equilibrio se sostuvo a través de un interés conjunto en mejorar la infraestructura material del país, la expansión de la producción agrícola y la promoción de las exportaciones bolivianas.

---

<sup>114</sup> Incluso en aquellos sectores donde las empresas estatales aumentaron significativamente su relevancia bajo el gobierno del MAS (como en las industrias extractivas o las telecomunicaciones), las empresas privadas continuaron desempeñando un papel importante. La mayoría de los demás sectores permanecieron a cargo de empresas privadas y, por lo general, un pequeño número de grandes empresas (transnacionales) o grupos económicos dominaron la escena (Molina, 2019, pp. 35, 41-42).



Esto, en particular, se refería a la agroindustria, pero el aumento de la inversión pública benefició a muchas empresas privadas (Gray Molina, 2010, p. 67). Además de todas aquellas empresas (en construcción y comercio) que se beneficiaron directamente de los contratos estatales, las empresas privadas en todos los ámbitos, incluidos bancos, importadores, servicios, transporte y agronegocios, pero también el sector informal, se beneficiaron del impresionante crecimiento del mercado nacional, así como de las mejoras en la infraestructura física del país.

En términos macroeconómicos, este tipo peculiar de compromiso de clase, dependía de los ingresos excedentes generados por el sector de hidrocarburos (reestructurado), un problema que se volvería tangible cuando el auge de las materias primas dio paso a una fuerte caída de los precios. Al mismo tiempo, a partir de 2009, la agenda neodesarrollista y neoextractivista del MAS condujo a tensiones y conflictos cada vez mayores entre el gobierno e importantes organizaciones de los sectores populares que, originalmente, eran aliados centrales del MAS. Esta creciente distancia entre el gobierno del MAS y partes de su base de apoyo se vio reforzada por la disminución del énfasis oficial en las reformas estructurales y redistributivas que, al comienzo del primer gobierno de Morales, representaban una amenaza abierta para los intereses vitales del empresariado privado. Esto, de nuevo, es más notable en el área de la tierra y la agricultura, donde la «segunda reforma agraria» iniciada en 2006, perdió gran parte de su fuerza después de 2010 (Webber, 2017). Como veremos en el siguiente capítulo, esta configuración —una alianza meramente táctica entre el MAS y las élites empresariales, que se mostró vulnerable a las cambiantes correlaciones de fuerzas, por un lado, y al deterioro de la alianza de las fuerzas populares, por el otro— contribuyó al debilitamiento y eventual fin del gobierno de Morales.

## ECUADOR

Mientras que la «marea rosa» en Bolivia fue el resultado de un claro ciclo de contención que había socavado gradualmente una configuración de poder sorprendentemente estable en un país históricamente inestable, la elección de Rafael Correa como presidente en Ecuador a fines de 2006 ocurrió luego de diez años de crisis políticas casi continuas (Pachano, 2012, pp. 45-52). Como reflejo del fracaso en la construcción de coaliciones de gobierno viables, ningún presidente elegido desde 1996 había logrado llegar al final de su mandato. En 1996, Abdalá Bucaram fue destituido de su cargo por el parlamento, luego de intentar imponer un programa de severas reformas neoliberales, incluido el establecimiento de una junta monetaria al estilo argentino. La justificación oficial para su remoción fue su supuesta «incapacidad mental». Cuatro años después, en el contexto de una crisis financiera, Jamil Mahuad fue depuesto como presidente por una coalición encabezada por el movimiento indígena y militares de rango medio. En 2002, uno de los coroneles rebeldes que encabezó la revuelta del 2000, Lucio Gutiérrez, fue elegido presidente, postulándose en una plataforma antineoliberal con el apoyo del movimiento indígena.

Una vez en el cargo, sin embargo, Gutiérrez cambió rápidamente de rumbo y, por lo tanto, perdió el apoyo de los partidos de centro-izquierda, incluido el partido indígena Pachakutik. La alianza con Gutiérrez —y su breve interludio en el gobierno— dejó al movimiento indígena debilitado y dividido. Al final, no fue el «giro a la derecha» de Gutiérrez lo que condujo a su caída, sino el controvertido e inconstitucional intento de permanecer en el poder tomando el control de instituciones judiciales claves (Wolff, 2009). Esto condujo a una nueva ola de protestas masivas, esta vez lideradas por las clases medias urbanas y los partidos

políticos «tradicionales» (Navas, 2012). En abril de 2005, el Congreso destituyó a Gutiérrez y entregó el poder a su vicepresidente, Alfredo Palacio. Durante la presidencia interina de Palacio, el economista heterodoxo Rafael Correa hizo su primera aparición política, desempeñándose como ministro de Economía y Finanzas hasta que sus diferencias con Palacio sobre políticas económicas y sociales, y la relación de Ecuador con el FMI y el Banco Mundial, lo hicieron renunciar al cargo.

Por lo tanto, la elección de Correa en 2006 no fue el resultado de una progresiva acumulación de poder y una creciente coordinación entre las fuerzas de izquierda en el país (Conaghan, 2011, p. 261). De hecho, el final del gobierno de Palacio vio a la centro-izquierda de Ecuador tan dividida como de costumbre, y al movimiento indígena mucho más débil que en el año 2000 (Silva, 2018, p. 50). Además, incluso si Correa se había ganado algunas credenciales antineoliberales durante sus pocos meses en el Ministerio de Economía y Finanzas, estaba lejos de ser el líder obvio de un futuro gobierno de izquierda. Su movimiento político, Alianza Patria Activa y Soberana (Alianza PAIS), se constituyó solo con miras a las elecciones de 2006 y estuvo integrado esencialmente por un pequeño grupo de académicos de izquierda. Entonces, mientras que Evo Morales ganó la primera vuelta de las elecciones de 2005 en Bolivia con una mayoría absoluta de votos, un año después Correa recibió inicialmente solo el 23% de los votos, y logró llegar a la segunda vuelta únicamente por el alto grado de fragmentación política.

En esta segunda vuelta, fue el rechazo ampliamente compartido en contra de su competidor, el magnate bananero Álvaro Noboa, el que ayudó a Correa a lograr una victoria impresionante (57% de los votos). Al final, la mayoría de las organizaciones populares o de izquierda, incluida la organización del movimiento indígena CONAIE y su «brazo político» Pachakutik,

apoyaron a Correa en la segunda vuelta, así como en sus primeros años de gobierno. Sin embargo, esta relación no era ni confiable ni institucionalizada. De hecho, Alianza PAIS se abstuvo deliberadamente de construir alianzas (institucionalizadas), ya sea con otros partidos o con otras organizaciones o movimientos sociales, mientras que la agenda anticorporativista de Correa y su discurso de confrontación apuntaron no solo a las asociaciones empresariales, sino también a las organizaciones indígenas y sindicales (Becker, 2013; Lalander y otros, 2019; Ospina, 2013, pp. 246-253). Como reflejo de la fragmentación y la debilidad general de las fuerzas de izquierda organizadas en Ecuador, vemos que el pilar central del gobierno de Correa, desde el principio, fue el acercamiento directo a los sectores populares. De hecho, como ha argumentado Eduardo Silva (2018, pp. 50-56), el amplio apoyo que Correa ganó y mantuvo entre la población en general, tanto en áreas urbanas como rurales, se basó en vínculos directos entre los ciudadanos individuales y el Estado a través de políticas públicas; en vínculos con las organizaciones barriales y las comunidades rurales e indígenas; así como en el uso de redes clientelistas, en particular en la zona costera. Las organizaciones a nivel nacional como la CONAIE fueron deliberadamente pasadas por alto y, por lo tanto, más debilitadas.

La campaña electoral que llevó a Correa al poder se caracterizó por una doble promesa: romper con el dominio político de un grupo de partidos políticos ampliamente considerados oportunistas y corruptos, la llamada partidocracia, y alejarse del neoliberalismo, y por ende, de políticas económicas que beneficiaban solo a un pequeño grupo de capitalistas nacionales y a inversionistas y acreedores internacionales, postura ampliamente compartida (ver Conaghan, 2011, pp. 264-266)<sup>115</sup>. En términos

---

<sup>115</sup> Los siguientes párrafos se basan en Wolff (2016, 2018b).

de lo primero, Correa aprovechó hábilmente el deterioro continuo y la pérdida de reputación de todo el sistema de partidos del país para impulsar las elecciones a una asamblea constituyente. Como Alianza PAIS ganó más del 60% de los escaños en la Asamblea Constituyente, instancia que luego también reemplazaría al Congreso, la oposición de derecha perdió cualquier capacidad de veto, una situación que sería confirmada por las elecciones de 2009 al nuevo parlamento, la Asamblea Nacional<sup>116</sup>. Al igual que en el caso boliviano, la oposición de centro-derecha no tuvo otra opción que retirarse al nivel subnacional, sobre todo a la ciudad costera de Guayaquil, que siguió siendo gobernada por el conservador PSC (ver Bowen, 2014; Eaton, 2011).

El dramático debilitamiento de la élite política tradicional del país a nivel nacional también trajo cambios significativos en cuanto a la colocación de determinadas personas en posiciones influyentes. A diferencia de gobiernos anteriores, el gobierno entrante de Correa se caracterizó por «la presencia mayoritaria de académicos, en contrapartida con la ausencia casi total de personas vinculadas con los sectores productivos del país (banca, comercio, industria, etc.)» (Almeida, 2007). Sin duda, en su intento de construir una fuerza política hegemónica, Correa también incluyó deliberadamente a una serie de individuos vinculados a la vieja partidocracia (Ramírez, 2012, p. 127). Aun así, la incorporación de una «tecno-burocracia joven y preparada», compuesta por profesionales (entre ellos muchas mujeres) «que no provenían de los viejos partidos ni del empresariado oligárquico» (Paz y Miño, 2012, p. 29) trajo un cambio importante. Al mismo tiempo, Correa cortó los vínculos habituales entre el gobierno

---

<sup>116</sup> En línea con la promesa de Correa de romper con el patrón establecido de negociación intracongresal, Alianza PAIS no presentó candidatos a las elecciones parlamentarias de 2005.

y las cámaras empresariales de Ecuador. De hecho, durante los primeros meses de gobierno no hubo ni una sola reunión entre los gremios empresariales y el nuevo presidente. En línea con su estrategia anticorporativista, Correa también redujo la influencia empresarial directa dentro de las instituciones estatales, como en el caso del COMEXI (Wolff, 2016, p. 133)<sup>117</sup>.

En términos de políticas económicas, el gobierno de Correa adoptó un conjunto de políticas posneoliberales que combinaron un énfasis en el papel económico y desarrollista del Estado con foco en el mercado interno, la inversión pública y la política social<sup>118</sup>. Como en el caso boliviano, Correa aumentó significativamente la participación del gobierno en las ganancias petroleras, extendió el control estatal sobre el sector y obligó a las empresas extranjeras a renegociar sus contratos (Rosales, 2020). Además, el gobierno también aumentó significativamente los ingresos fiscales al fortalecer la administración tributaria, reduciendo así la evasión fiscal e implementando algunas medidas progresivas de reforma tributaria (Schützhofer, 2016). Luego, el aumento de los ingresos fiscales se utilizó tanto para impulsar la inversión en infraestructura pública como para ampliar los programas sociales, con el doble objetivo de promover el desarrollo productivo liderado por el Estado (para cambiar la «matriz productiva») y mejorar el bienestar social. El gobierno de Correa también se opuso a las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y, en respuesta a las repercusiones de la crisis financiera mundial de 2008, introdujo aranceles y restricciones temporales

---

<sup>117</sup> Además, Correa, al comienzo de su primera presidencia, debilitó las asociaciones empresariales al iniciar un proceso judicial para eliminar «la obligación legal de que las empresas pertenezcan a una cámara empresarial» (Chiasson-LeBel, 2019, p. 158).

<sup>118</sup> Para obtener información general desde diferentes perspectivas, consultar Clark y García (2018), Conaghan (2011, pp. 275-278), De la Torre y otros (2020), Ospina (2013), Paz y Miño (2012, pp. 27-31) y Ramírez (2016).

a la importación (Wolff, 2016, p. 133)<sup>119</sup>. Con miras a consolidar este giro posneoliberal, la nueva constitución de 2008, además de introducir cambios importantes en el sistema político (ILDIS & La Tendencia, 2008; Wolff, 2012), «prohíbe la concentración de tierras, elimina la autonomía del Banco Central, da prioridad a los inversionistas locales sobre los inversionistas extranjeros, y prevé un mayor papel del Estado en sectores estratégicos como el petróleo, la minería, las telecomunicaciones y el agua» (Madrid y otros, 2010, p. 168)<sup>120</sup>.

Al igual que en Bolivia, la pérdida de influencia empresarial en la formulación de políticas y el alejamiento de las políticas económicas centradas en el mercado y orientadas hacia el exterior, desafiaron los intereses del empresariado nacional de manera significativa. Sin embargo, a diferencia de Morales, Correa nunca confrontó abiertamente a «la élite económica» como tal, ni a sus intereses vitales. En pocas palabras, la «revolución» de Correa fue, en muchos sentidos, un «proyecto de construcción estatal» (Clark & García, 2018) destinado a (re)construir un aparato estatal viable con relativa autonomía y capacidad administrativa (Ramírez, 2016). Con respecto al ámbito económico, el discurso de Correa

---

<sup>119</sup> Desde un principio, Correa había rechazado un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. En 2009 el gobierno también suspendió su participación en las negociaciones comerciales en curso entre la Comunidad Andina y la Unión Europea (UE). Cuando Ecuador y la UE «reanudaron las conversaciones en febrero de 2010, el gobierno de Correa enfatizó que no aceptaría un acuerdo en la línea de los tratados bilaterales de la UE con Colombia y Perú» (Wolff, 2016, p. 129).

<sup>120</sup> La nueva constitución también socavó un canal crucial de influencia empresarial al prohibir que «bancos, banqueros y todos los propietarios de activos bancarios posean simultáneamente activos en los medios de comunicación» (Chiasson-LeBel, 2019, p. 159). De hecho, cuando Correa asumió, «seis de las ocho cadenas de televisión de alcance nacional estaban directa o indirectamente vinculadas a intereses bancarios», y estas cadenas «dominaban las audiencias y el mercado publicitario» (Kitzberger, 2016, p. 55). La influencia empresarial en el sector de los medios de comunicación de Ecuador se discutirá a continuación.

apuntaba a un capitalismo «moderno», menos oligárquico y más productivo. Su retórica, por lo tanto, no era anti sector privado o anticapitalista, sino, más bien, incluía ataques dirigidos contra el sector financiero y bancario (en oposición al sector productivo).

Su prédica también golpeó a aquellos grupos económicos a los que Correa describió como acaparadores de poder económico y manipuladores de la opinión pública, generalmente involucrando a bancos que también eran dueños de medios de comunicación privados. Criticó las prácticas «especulativas» y «corruptas», y, nuevamente, las caracterizó como típicas del sector bancario. Sus políticas económicas reales no eran antiempresariales *per se*, pero la intervención estatal y la creciente regulación estaban dirigidas principalmente al sector bancario y los medios privados (ver Bowen, 2014, p. 108; Conaghan, 2011, pp. 275-277; Kitzberger, 2016). Sin embargo, su oposición a los acuerdos de libre comercio y el giro proteccionista hacia restricciones a la importación también iban en contra de los intereses más generales de las empresas orientadas a la exportación y los sectores importadores. Finalmente, además de los bancos privados y los medios privados, Correa también atacó directamente a grupos económicos específicos —especialmente aquellos cuyos propietarios se alinearon abiertamente con los partidos de oposición—, mientras que mantuvo buenas relaciones con la mayoría de los otros grupos y propietarios (ver Acosta & Cajas, 2020a; Chiasson-LeBel, 2019)<sup>121</sup>. En general, el desafío a los intereses empresariales en Ecuador fue menos claro e integral, y mucho más explícitamente político, que —al menos en un inicio— en el caso de Morales en Bolivia.

---

<sup>121</sup> Los casos más destacados dentro del primer grupo, que incluso enfrentaron juicios y expropiaciones, son el Grupo Isáis (centrado en el sector bancario) y el Grupo Noboa del político opositor Álvaro Noboa (centrado en las exportaciones agroalimentarias). El segundo grupo, por ejemplo, incluía al Grupo Eljuri, e, irónicamente, al Grupo Nobis de la hermana de Álvaro Noboa, Isabel (Acosta & Cajas, 2020a; Pástor, 2019).



En particular, en ausencia de una agenda seria de reforma agraria, las élites económicas de la costa ecuatoriana nunca se sintieron tan directamente amenazadas por el gobierno de Correa como sus contrapartes de las tierras bajas de Bolivia.

Este panorama más variado también se refleja en la respuesta empresarial ante Correa. En términos generales, la «revolución ciudadana» proclamada por Correa encontró la oposición tanto de las «viejas» élites políticas, como de las económicas<sup>122</sup>. A nivel nacional, durante los primeros años del gobierno de Correa los principales gremios empresariales del país estaban claramente asociados a la oposición (Bowen, 2014, pp. 108-109; Ramírez, 2012, p. 126). Las cámaras empresariales de Guayaquil prestaron apoyo directo al movimiento autonomista conservador en Guayas, cuyo líder, Jaime Nebot, también resultó ser una figura clave de la oposición a nivel nacional (Eaton, 2011, p. 303; 2017, pp. 104-138)<sup>123</sup>.

En enero de 2008, cuando 130 líderes empresariales, en representación de treinta asociaciones nacionales, se reunieron para expresar su rechazo a importantes decisiones gubernamentales, el diario proempresarial *El Comercio* comentó que, dada la actual debilidad de los partidos de oposición, la élite empresarial

---

<sup>122</sup> Para evaluaciones más amplias de la «revolución ciudadana», ver Acosta y Cajas (2018), Sánchez y Pachano (2020), y para los primeros años del gobierno de Correa, Álvarez y otros (2013), Mantilla y Mejía (2012), así como Muñoz (2014).

<sup>123</sup> Es importante señalar que el movimiento autonomista conservador en Guayas, aunque se asemejaba a las características más importantes de su contraparte en Santa Cruz, era mucho menos radical que este, tanto en términos de sus demandas como de sus tácticas. El ejemplo más importante de «resistencia» contra el gobierno de Correa fue una protesta masiva en enero de 2008 con 200 000 simpatizantes que pidieron a la Asamblea Constituyente que otorgara derechos de autonomía a las provincias. Sin embargo, cuando el partido de Correa ignoró estas demandas, esto no provocó una indignación que fuera ni remotamente comparable a la crisis boliviana del mismo año (Eaton, 2011, pp. 296-297).

se había convertido en la «cara» de la oposición (citado en Wolff, 2016, p. 129). Sin embargo, el conflicto entre los representantes empresariales y el gobierno siguió siendo, en su mayor parte, sobre temas específicos y sectoriales, y, en mucho menor medida, un asunto partidista. En Ecuador, entonces, nunca hubo el tipo de oposición unificada y concentrada regionalmente, como sí fue el caso de los movimientos autonomistas de Bolivia. Aunque sectores específicos, como los exportadores, adoptaron una respuesta de línea relativamente dura, la mayoría de los otros sectores de las élites se abstuvieron de tomar una decisión de abierta confrontación, prefiriendo, en cambio, seguir un enfoque bastante pragmático de esperar y ver (Bowen, 2014; Wolff, 2016). Tal conducta también se debió a que, pronto, muchos representantes empresariales reconocieron, al igual que sus pares bolivianos, que les estaba yendo bastante bien económicamente, beneficiándose de la estabilidad política, el auge de la inversión pública, las mejoras en la infraestructura física del país y el crecimiento de la demanda interna (ver Acosta & Cajas, 2020a; Ospina, 2015).

¿Cómo un enfoque del poder empresarial ayuda a explicar esta trayectoria y patrón en Ecuador, particularmente cuando se compara con el caso boliviano? En Ecuador, como en Bolivia, la pérdida del poder empresarial instrumental fue un elemento clave, que permitió los cambios políticos de gran alcance. Sin embargo, a diferencia de Morales, Correa podía contar con un contrapeso mucho menor en los sectores populares organizados y confiaba más en su carisma personal y control del poder. También, supo aprovechar la fragmentación de los partidos políticos y de las élites económicas, esto es, del ya relativamente bajo grado del poder empresarial instrumental, así como (a nivel discursivo) la deslegitimación de las «viejas» élites, el sistema político establecido y el modelo de desarrollo económico preexistente. Al empujar inmediatamente la Asamblea Constituyente, que sería elegida durante

su primer año en el cargo y que eventualmente reemplazaría al Congreso<sup>124</sup>, Correa fue capaz de sobreponerse a los controles y equilibrios, y rápidamente socavar el poder institucional de quienes podían vetar sus medidas.

Como resultado, mientras las posiciones de veto en el Congreso y la Asamblea Constituyente de Bolivia desencadenaron tres años de feroz resistencia de la élite al gobierno de Morales (2006-2008), en menos de un año de que Correa tomara el poder, las élites empresariales de Ecuador se vieron privadas de fuertes aliados políticos a nivel nacional. Además, la capacidad de resistencia de las élites económicas también fue menor en la región costera de Ecuador, en comparación con la situación en las tierras bajas de Bolivia. Las asociaciones empresariales en Guayas carecían de vehículos tan fuertes como la FEPC o el Comité Pro Santa Cruz, que pudieran unificar a las élites empresariales de diferentes sectores y los grupos económicos rivales (Eaton, 2011, p. 303-304). El poder de la élite también sufrió una persistente fragmentación en Guayas, donde el alcalde de Guayaquil, Nebot, tuvo que competir con dos importantes empresarios, Álvaro Noboa y Guillermo Lasso, quienes perseguían sus propios proyectos políticos.

En suma, el poder empresarial instrumental en Ecuador, que ya era bastante limitado, disminuyó rápidamente. Esto ayuda a explicar por qué las asociaciones empresariales ecuatorianas nunca adoptaron la postura abiertamente confrontativa que caracterizó a sus contrapartes bolivianas. Tan pronto como Correa señaló su interés en mejorar las relaciones o, al menos, entablar un diálogo, la mayoría de las élites empresariales estuvieron dispuestas a hacerlo<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Sobre la lucha política y jurídica entre Correa, y luego también la Asamblea Constituyente, por un lado, y el Congreso por el otro, ver Conaghan (2011, pp. 271-273) y Ramírez (2016, pp. 146-147).

<sup>125</sup> Con una mirada particular a las élites económicas de la región de la sierra de Ecuador, James Bowen también ha argumentado que el mayor nivel de dependencia

Los episodios de protesta masiva que precedieron al gobierno de Correa no conllevaron a la formación de un contrapeso efectivo en términos de apoyo y movilización del sector popular organizado. Sin embargo, estos episodios y los movimientos que les dieron forma fueron claramente importantes a nivel discursivo. Como un político fuera del círculo, sin el respaldo de un partido político o de fuerzas sociales organizadas, Correa solo logró establecer una hegemonía discursiva aprovechando hábilmente las críticas, las demandas y las propuestas políticas que habían surgido antes de su toma de posesión. Estas propuestas habían sido ya desarrolladas e incorporadas a la agenda nacional a través de la alianza antineoliberal, liderada por el movimiento indígena de la década de 1990 y principios de la década del 2000, así como por el movimiento de la clase media urbana que había derrocado a Gutiérrez en 2005 (Lalander & Ospina, 2012; Navas, 2012; Yashar, 2005, cap. 4). Años, o incluso décadas de resistencia a la agenda neoliberal y la deslegitimación general del sistema político y del modelo de desarrollo prepararon el terreno discursivo con el que Correa pudo trabajar (Becker, 2013, p. 50; Silva, 2009, cap. 6)<sup>126</sup>.

---

del Estado —resultado de los límites de las reformas neoliberales en Ecuador en comparación, por ejemplo, con Bolivia—, creó más incentivos para «cooperar en silencio» incluso con un gobierno de izquierda (Bowen, 2014, p. 96).

<sup>126</sup> Durante los primeros años del gobierno de Correa también se incorporaron las aspiraciones de la crítica indígena al desarrollo extractivo. La constitución de 2008, por ejemplo, estableció el Buen Vivir como principio general y estableció los «derechos de la naturaleza». Además, con Alberto Acosta como ministro de Energía e Ingeniería de Correa (2007), el gobierno hizo la innovadora oferta de abstenerse de explotar las reservas de petróleo en el particularmente vulnerable Parque Nacional Yasuní, si la «comunidad internacional» cubría la mitad de los ingresos que podrían ganarse con la explotación de los campos petroleros. Al final, sin embargo, esta iniciativa fue abandonada (también porque solo unos pocos donantes internacionales estaban dispuestos a participar) y Correa siguió un curso de expansión de proyectos extractivos tanto en el sector petrolero como en el minero (Acosta & Cajas, 2018; Sacher, 2017).

Además, Correa logró utilizar a la oposición para su agenda a través de las «viejas» élites y una herramienta discursiva adicional: la resistencia de las élites a la «revolución ciudadana». Al final demostró que él era, de hecho, la encarnación de la voluntad del «pueblo» (Conaghan & De la Torre, 2008, p. 278). A nivel material, sin embargo, la estructura del sector mediático ecuatoriano presentó un obstáculo clave para esta estrategia. Dada su vinculación con grupos empresariales privados, los medios privados que dominaban la escena, actuaron como una voz importante y vehículo para estas «viejas» élites (Kitzberger, 2016)<sup>127</sup>. En respuesta, Correa se envolvió en una campaña pública casi continua, especialmente a través de sus (no) famosas «sabatinas» (programas de radio y televisión de los sábados por la mañana), y estableció una serie de medios de comunicación estatales. Al mismo tiempo, los medios privados de tendencia opositora, así como los periodistas individuales, se vieron enfrentados a duros ataques retóricos, procesos judiciales y aumentos significativos en la regulación estatal (Burbano de Lara, 2020; Conaghan & De la Torre, 2008; Kitzberger, 2016).

Cuando se trata de poder empresarial estructural, el patrón en Ecuador es bastante similar al de Bolivia. El auge de las materias

---

<sup>127</sup> Como Philip Kitzberger resume, en el momento en que Correa asumió el cargo, el sector empresarial de los medios de comunicación de Ecuador claramente dominaba la radio, la televisión y los periódicos, y la propiedad privada de los medios se caracterizaba por una «superposición de redes familiares y conglomerados empresariales». Dos diarios representaban aproximadamente el 65% de la circulación nacional: *El Universo* del Grupo Pérez, que representa a las élites políticas y económicas de Guayaquil, y el tradicional *El Comercio* de Quito, perteneciente a la familia Mantilla» (Kitzberger, 2016, p. 54). Aun así, aunque la influencia empresarial también fue (y sigue siendo) fuerte en los sectores de la televisión y la radio, Ecuador no ha visto el surgimiento de «grupos multimedia con tendencias monopólicas como Globo en Brasil o Clarín en Argentina [o El Comercio en Perú]» (Kitzberger, 2016, p. 54). En cambio, la fragmentación y la competencia dentro de la élite también delinearón el sector de medios privados del país.

primas volvió a ser crucial como condición posibilitadora (De la Torre y otros, 2020). Los altos precios del petróleo significaron un aumento de los ingresos del Estado, que se vio incrementado aún más a través de un impuesto adicional a las ganancias extraordinarias de las compañías petroleras extranjeras (Madrid y otros, 2010, p. 168). En general, fue solo en el contexto del auge petrolero que el gobierno de Correa pudo ajustar y renegociar los términos de la producción de petróleo de manera que aumentaran significativamente los ingresos fiscales, mientras que todavía se podía asegurar ganancias relativamente estables para las empresas extranjeras (Rosales, 2020). Estos cambios, a su vez, permitieron la expansión significativa de la inversión pública y de las empresas públicas, reduciendo aún más la importancia económica de las empresas privadas nacionales<sup>128</sup>. Más que en el caso de Bolivia, los préstamos chinos jugaron un papel adicional para facilitar el financiamiento de los proyectos de inversión del gobierno de Correa<sup>129</sup>.

Aun así, al igual que en Bolivia, la reducción del poder empresarial estructural fue solo relativa. La empresa privada siguió siendo una importante fuente de crecimiento económico, tanto por las exportaciones como en términos de la actividad económica doméstica. Además, la estructura oligárquica de la economía

---

<sup>128</sup> Además del aumento de los ingresos petroleros y de las mejoras en la recaudación de impuestos, el gobierno de Correa también inició una «auditoría integral de la deuda externa» que culminó en el incumplimiento deliberado de los bonos del gobierno que se consideraron ilegítimos (Ramírez, 2016, p. 148).

<sup>129</sup> Durante el gobierno de Correa, Ecuador se convirtió en uno de los principales receptores de préstamos chinos a América Latina, lo que significó que, en términos relativos, jugaran un papel macroeconómico excepcionalmente alto (Sacher, 2017, pp. 104-118; Stallings, 2020, pp. 49-51). Aunque este importante ingreso de dinero inicialmente facilitó el financiamiento de proyectos gubernamentales, luego se convirtió en una responsabilidad cada vez mayor, en particular, porque las condiciones demostraron estar lejos de ser concesivas (Sacher, 2017, pp. 113-114).

privada de Ecuador permaneció intacta<sup>130</sup>. El poder estructural persistente de los grupos empresariales privados se hizo evidente en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009, que tuvo consecuencias directas para el Ecuador debido a la fuerte caída de los precios del petróleo y a las restricciones a las políticas monetarias impuestas por la dolarización oficial de la economía local (Wolff, 2016, p. 138).

En términos sustantivos, la respuesta a esta convulsión externa estuvo lejos de ser favorable a las empresas. Durante 2009, el gobierno introdujo aranceles de protección temporal y restricciones a la importación, aumentó el impuesto a la exportación de divisas y reguló ciertos precios de alimentos. No obstante, la manera en que esto se hizo marcó un primer paso hacia una relación más cooperativa. De hecho, como lo expresó Bowen, «varios de los importadores más grandes del país (muchos con vínculos de larga data con los partidos políticos de derecha y las principales cámaras de comercio e industria) en 2009 firmaron con el presidente un acuerdo para restringir las importaciones como una forma de proteger la balanza de pagos del gobierno y estimular la producción nacional» (Bowen, 2014, p. 108). A principios de 2009, Correa —por primera vez desde su elección— se reunió con representantes de los bancos privados, y estas reuniones también dieron lugar a algunos acuerdos para enfrentar la crisis (Wolff, 2018b, pp. 100-101).

Mientras los efectos de la crisis financiera mundial, finalmente, resultaron temporales, el siguiente golpe externo se produjo en 2011, cuando decisiones de la Unión Europea amenazaron a Ecuador con perder preferencias comerciales en el contexto del

---

<sup>130</sup> Para obtener detalles sobre el pequeño número de empresas y grupos económicos que continúan controlando la mayoría de los sectores económicos de Ecuador, consulte Acosta y Cajas (2020a, pp. 135-148) y Pástor (2019, pp. 135-148).

sistema generalizado de preferencias comerciales (SGP). A lo largo de los primeros años de Correa en el cargo, su oposición a los acuerdos comerciales bilaterales había sido un tema importante de discordia con los exportadores del país, pero en respuesta a la amenaza inmediata de perder el acceso preferencial al mercado de la UE, el gobierno cambió de rumbo. Aumentó el acceso de los representantes empresariales y comenzó a dialogar regularmente con las principales asociaciones empresariales del país. En cuanto a las políticas sustantivas, la promoción del comercio exterior ocupó un lugar central, con la celebración de un acuerdo con la UE como punto importante de la agenda<sup>131</sup>. Institucionalmente, en junio de 2013, Correa restableció el Ministerio de Comercio Exterior (que había abolido al asumir el cargo) y nombró un nuevo ministro, una medida muy bien recibida por la comunidad empresarial (Wolff, 2016, p. 134).

En resumen, el cambio general en las relaciones empresa-gobierno en Ecuador —de la confrontación a la cooperación— corresponde a grandes rasgos al caso boliviano, al igual que la dinámica de poder subyacente. El persistente poder empresarial estructural, activado por los golpes externos, empujó al gobierno a acercarse a las élites empresariales. Dada su pérdida de poder instrumental, estos últimos estaban más que felices de volver a comprometerse con el gobierno de Correa, mucho más que en el caso de Bolivia. Sin embargo, así como el período de confrontación fue menos severo en Ecuador, el proceso de acercamiento fue también menos uniforme y más enfocado en sectores específicos. Como hemos observado, la relación del gobierno con el sector exportador evolucionó de una situación de confrontación inicial y pronunciada diferencia de políticas, a un patrón de cooperación y convergencia.

---

<sup>131</sup> El acuerdo comercial entre Ecuador y la UE finalmente se firmó en julio de 2014.



Sin embargo, en lo que respecta a otros sectores, sobre todo a los bancos privados, los conflictos continuaron apareciendo durante los diez años de la presidencia de Correa (Wolff, 2018b, pp. 101-102). Las restricciones impuestas por la dolarización posiblemente jugaron un papel aquí: así como la falta de una moneda nacional implicaba una dependencia inmediata del acceso a dólares estadounidenses —lo que mejoró el poder estructural del sector exportador—, la limitada gama de respuestas políticas disponibles frente al déficit en las cuentas corrientes empujó al gobierno a medidas contra la crisis que restringieron o gravaron las importaciones y las transferencias bancarias internacionales. Además, los ataques a la banca privada formaban parte del discurso de confrontación de Correa, quien solía presentarse como el «presidente del pueblo» frente a la vieja élite «neoliberal», la cual solo esperaba su oportunidad para recuperar el poder político.

No obstante, las élites empresariales no solo cooperaron con el gobierno, y al hacerlo restablecieron parte de su poder instrumental perdido (Wolff, 2016), sino que, como ha demostrado Thomas Chiasson-LeBel (2019), comenzaron a trabajar para mejorar su poder instrumental y discursivo. Lo hicieron de varias maneras: haciendo que sus asociaciones fueran más inclusivas, abriéndose a las pequeñas y medianas empresas, fortaleciendo sus organizaciones a nivel nacional, como la CEE, y adaptando su discurso para hacerlo más unificador frente a la comunidad empresarial del país y más atractivo para el público en general. El fruto de esta estrategia se hizo evidente en 2015, cuando el gobierno de Correa se enfrentó a grandes protestas contra su propuesta del impuesto a la herencia. Durante estas protestas, que finalmente llevaron a Correa a retirar la propuesta, los líderes empresariales resurgieron como «voces principales de la oposición» (Chiasson-LeBel, 2019, p. 162). Esta reconstitución del poder empresarial llegaría a buen término bajo el sucesor de Correa, Lenín Moreno, después de 2017.

## PERÚ

Casi al mismo tiempo en el que Morales, y luego Correa, ganaran sus primeras elecciones en Bolivia y Ecuador, respectivamente, en el Perú surgieron alternativas radicales expresadas por Ollanta Humala, fundador del Partido Nacionalista Peruano (PNP). Su candidatura presidencial en 2006 fue inspirada y alentada por Venezuela, y su posterior candidatura en 2011 fue apoyada por Brasil. Sin embargo (a diferencia de Morales y el MAS en Bolivia), Humala y el PNP carecían de una base social de apoyo fuerte y, a diferencia de Correa en Ecuador, Humala no gozaba de las cualidades de liderazgo carismático que le permitieran gobernar desde arriba. Cuando finalmente ganó la presidencia en 2011, la economía todavía estaba en auge, mientras que el descontento social ganaba terreno a nivel regional, limitado principalmente a conflictos episódicos en las provincias del Perú, pero con el potencial de volverse más intensos. A pesar del «temor rojo» inicial, su gobierno vio un rápido acomodo con los intereses empresariales en esta expresión notablemente anémica de la «marea rosa». Humala pronto fue rodeado o «capturado» por el gran capital, que tenía una estrecha y especial relación con la presidencia a través de Nadine Heredia, la primera dama que impulsó megaproyectos, y el Ministerio de Economía (MEF), que siguió funcionando básicamente como un Estado dentro del Estado.

A lo largo de los primeros doce años del nuevo milenio, la correlación general de fuerzas siguió favoreciendo el tipo de estrategias de las élites que se adoptaron por primera vez bajo la administración de Fujimori en la década de 1990, y que luego se ajustaron con éxito durante período posterior a Fujimori. Con Humala, el poder estructural de las empresas continuó y su poder instrumental pudo adaptarse y retener una fuerte influencia sobre la formulación de políticas. En el plano ideológico prevalecieron

los sentimientos proempresariales, gracias al auge de la inversión privada. El Perú fue retratado como una historia de éxito mundial: se consideraba que el crecimiento estaba reduciendo significativamente la pobreza y generando una «nueva clase media» más próspera<sup>132</sup>. Lo que parecía que se necesitaba eran políticas sociales más efectivas, orientadas a reducir los niveles de desigualdad y sin abandonar el modelo económico.

En 2006, Humala logró elaborar una alternativa electoral que, al menos retóricamente, desafió el dominio de la derecha neoliberal<sup>133</sup>. Apareciendo como el *outsider*, inicialmente fue respaldado por una nueva generación de organizaciones sociales y de izquierda. Le fue bien en esa elección, pero fue derrotado por poco margen por Alan García en la segunda ronda de votación, 52,6 % contra 47,4%. García ganó cortejando a la derecha y a las élites empresariales, dejando de lado con éxito su pasado «populista» y argumentando la necesidad de continuar y profundizar las políticas económicas proempresariales. Al mismo tiempo, logró retratar a Humala como un peón peligroso del presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

Cinco años después, en 2011, Humala ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta, por un margen también estrecho, superando a Keiko Fujimori (hija del expresidente) por 51,5%

---

<sup>132</sup> Entre 2007 y 2013 el crecimiento anual del PBI promedió 5,6%, alcanzando un máximo de 9,1% en 2008, a pesar de una fuerte caída en 2009. El PBI per cápita (en soles a precios constantes de 2007) aumentó de US\$ 11 224 a 15 000 durante este período (Banco Central de Reserva del Perú, 2015, p. 211). La tasa de pobreza cayó del 30,8 % en 2010 al 23,9 % en 2013.

<sup>133</sup> Humala había sido oficial del ejército durante la guerra con Sendero y, posteriormente, en la breve guerra con Ecuador. Abrazó muchas las tradiciones nacionalistas del ejército peruano, que recordaban la era de Velasco. En octubre del 2000 intentó organizar una rebelión contra el gobierno de Fujimori, ya en sus últimos días. Él y su familia estaban asociados con el movimiento «etnocacerista», una organización nacionalista extrema (Alvarado Chávez, 2022).

contra 48,5%. Esto se logró atenuando los elementos más radicales de su agenda anterior, en particular moderando su programa económico. El nuevo gobierno ofreció nuevas políticas sociales como Pensión 65, para personas mayores sin acceso a pensiones contributivas; Beca 18, para otorgar becas en universidades peruanas a sectores que no podían afrontarlo; y el programa Qali Warma, para brindar atención alimentaria en guarderías infantiles a niños de familias de bajos ingresos. Sin embargo, ante la poderosa élite empresarial peruana, Humala se abstuvo de desafiar el modelo neoliberal como tal, buscando acomodo con fuerzas más conservadoras. Si bien los tres nuevos programas sociales demostraron ser innovadores, finalmente se vieron limitados por la política fiscal conservadora del MEF, el «súper ministerio» que controlaba las finanzas del gobierno.

Una vez en el cargo, Humala mostró disposición para el diálogo con los inversionistas e, incluso, con miras a «profundizar» algunas de las políticas económicas liberalizadoras iniciadas por Fujimori y continuadas por sus sucesores, Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Para calmar a los mercados internacionales, Humala nombró tecnócratas al frente del MEF, el Banco Central (BCRP) y otros organismos reguladores (Dargent, 2015, p. 110). Como dijera el que fue brevemente asesor presidencial de Humala, Sinesio López, después de su victoria electoral en 2011, Humala «tiró la toalla antes de pelear». Si hubo alguna consideración sobre la incorporación de elementos más «progresistas» en su administración, se limitó en gran medida a los nombramientos en los ministerios a cargo de la política social (Durand, 2012).

Posiblemente, esta actitud no causó sorpresas. En el contexto de un sistema de partidos débil y atomizado (sobre todo en la izquierda), con el predominio de un discurso sobre el éxito del modelo neoliberal en el logro de la estabilidad macroeconómica,

la restauración del crecimiento y la reducción de los niveles de pobreza, el acomodo del poder de la élite a las normas democráticas parecía políticamente viable. Las alternativas políticas de la extrema derecha se habían visto eclipsadas por el derrocamiento de Fujimori en el año 2000 y el descrédito de sus modos de gobierno autoritarios y corruptos. En este nuevo contexto, las élites empresariales hicieron todo lo posible por defender los valores democráticos, siempre que las elecciones y los gobiernos electos no amenazaran la estabilidad de la economía y su lugar dentro de ella. Sin embargo, mantuvieron vínculos con el fujimorismo, visible nuevamente una vez que comenzó a reorganizarse como una fuerza congresal, bajo el liderazgo de Keiko Fujimori.

Aparte de Humala y sus aliados de izquierda antes de las elecciones de 2011, la mayoría de los líderes políticos del Perú aceptaron el modelo económico y compartieron la opinión de que lo que el país necesitaba por encima de todo era la promoción de la inversión privada a gran escala. Tan pronto se produjo la transición democrática en 2000, los dos primeros presidentes —el de transición, Valentín Paniagua (2000-2001), y luego Toledo— se limitaron a hacer cambios institucionales para desmantelar el sistema de cooptación judicial instaurado por Vladimiro Montesinos a través del nombramiento de jueces anticorrupción y la introducción de sistemas de negociaciones de culpabilidad para condenar a los involucrados. También introdujeron algunos cambios constitucionales, como rescindir las cláusulas de la constitución de 1993 que permitían la reelección presidencial consecutiva. El modelo económico, por el contrario, permaneció prácticamente intacto. De hecho, se profundizó con la promulgación de acuerdos comerciales, una agresiva política de concesiones (aeropuertos, carreteras, minería), y a través de subsidios para la agroexportación que potenciaron aún más el poder estructural del empresariado. Aún más, las élites empresariales pudieron

continuar como piezas influyentes dentro de la coalición gobernante, después de Fujimori. En ausencia de grandes demandas populares por un cambio en el modelo económico, los partidos dominantes podrían persistir con políticas neoliberales «exitosas» sin el riesgo de perder el apoyo de los votantes.

Si bien Toledo incluyó algunas demandas de izquierda en su agenda electoral de 2001, su orientación básica fue evitar cualquier cambio en la política económica y centrarse en la agenda de (re)construcción de la democracia. El primer presidente elegido democráticamente del siglo XXI, Toledo (como Humala, después) incluyó inicialmente a algunas figuras de izquierda en cargos del gabinete (por ejemplo, Nicolás Lynch como ministro de Educación), pero un giro posterior a la derecha vio la confirmación de tecnócratas y empresarios en puestos importantes. El inversionista financiero internacional y banquero Pedro Pablo Kuczynski se convirtió en la figura principal del gabinete durante la administración de Toledo, y apoyó plenamente las negociaciones con el, en aquel entonces, presidente Lula da Silva de Brasil, para desarrollar un megaprograma de obras públicas. La especial relación entre las constructoras brasileñas (en particular, Odebrecht), iniciada durante la administración de Fujimori, continuó sin interrupción bajo sucesivos gobiernos hasta el estallido del escándalo de soborno de Lava Jato en 2016, al final del mandato de Humala (Durand, 2018b, pp. 183-184).

La Confiep y las grandes corporaciones y grupos económicos se acomodaron rápidamente a los distintos partidos políticos que compitieron por la presidencia a partir de 2001. Dentro del Congreso, las organizaciones empresariales mantuvieron estrechos vínculos con los partidos conservadores, incluidos los fujimoristas, apuntando a miembros de comités importantes en el Congreso. Utilizaron las palancas instrumentales a su disposición, tanto legales como no tan legales. Como demostraría

el escándalo de Lava Jato, las empresas líderes competían entre sí para sobornar a presidentes (Toledo y García) o atrayendo a figuras prominentes del gabinete ministerial con contratos lucrativos (Kuczynski) (Durand, 2018b, p. 284). La tolerancia hacia la corrupción se convirtió, de esta manera, en la norma. En el caso de la industria de la construcción, que recibió importante financiamiento del sector público, el uso del soborno, como se supo más tarde, casi se había institucionalizado. Un ejemplo fue la formación de un cartel llamado Club de la Construcción, liderado por Odebrecht y su contraparte local más importante, el grupo constructor Graña y Montero (Villena, 2020).

Al mismo tiempo, los mecanismos de influencia legales también funcionaron bien. Estos incluyeron el financiamiento de los gastos de campaña electoral de los principales partidos y candidatos a la presidencia y al Congreso; el intenso cabildeo centrado en los diversos organismos reguladores (Távora, 2006); el mantenimiento de relaciones estrechas y privilegiadas con funcionarios del BCRP, el MEF y otros ministerios importantes (en particular, Minería, Energía, Comercio y Agricultura); y el uso de la «puerta giratoria» para ubicar a gerentes, abogados corporativos y tecnócratas proempresariales en posiciones ejecutivas clave. Estos variados mecanismos de poder instrumental resultaron efectivos y, junto con el apoyo de los medios de comunicación proempresariales (en particular el Grupo El Comercio, con sus vínculos familiares con Graña y Montero), ayudaron a garantizar la continuación de la captura del Estado y la defensa del modelo económico (Crabtree & Durand, 2017, pp. 104-129).

Como sucedió durante el gobierno de Fujimori, la formulación de políticas estuvo aislada de la supervisión democrática. La legislación clave se promulgó, con frecuencia, a través de los decretos ejecutivos. El uso de estos se había originado en la época de Fujimori y la práctica continuó después del 2000 con Toledo,

García, y Humala. Según la Constitución de 1993, el Ejecutivo puede solicitar al Congreso (con el apoyo del partido o partidos mayoritarios) que le otorgue poderes especiales para legislar sobre asuntos económicos, sujetos a la aprobación posterior del Congreso. La lista de propuestas legislativas del MEF generalmente era aprobada por la legislatura y luego el presidente las convertía sumariamente en ley. Gobernar por decreto, incluso si fue diseñado para circunstancias urgentes o extraordinarias, se convirtió en un mecanismo regular y normalizado para aprobar legislación económica en formas que eludían la supervisión democrática (Durand, 2018a)<sup>134</sup>.

Durante este período, el modelo se vio profundizado a raíz de una serie de tratados de libre comercio que ayudaron a reforzar la adhesión al modelo económico: primero con los Estados Unidos (iniciado por Toledo y luego firmado por García), seguido de tratados bilaterales y multilaterales con Chile, la Unión Europea, China, India y otros países. Estos tratados ofrecieron grados importantes de protección legal a las empresas multinacionales que invertían en el Perú. Mientras Bolivia y Ecuador giraban a la izquierda en 2006 y 2007 respectivamente, distanciándose de las élites empresariales y renegociando contratos con multinacionales, el Perú iba en la otra dirección, enorgulleciéndose de convertirse en una de las economías más abiertas y acogedoras para los inversionistas extranjeros. Los inversionistas locales incluso afirmaron que la liberalización de las cuentas de capital significó que los inversionistas extranjeros recibieran un trato aún más favorable que ellos (Arce, 2010, p. 192).

---

<sup>134</sup> Una vez que se autorizaba al MEF, un equipo especial de expertos legales —que actuaban en estrecho contacto con la Confiep, los bufetes de abogados corporativos y los asesores fiscales privados— normalmente redactaban la legislación. Este *modus operandi* se estableció a principios de la década de 1990.



El apoyo a la inversión privada continuó mientras el MEF y el BCRP actuaron para garantizar políticas macroeconómicas «sanas»: estabilidad monetaria, baja inflación, conservadurismo fiscal y promoción de la inversión. La bonanza exportadora (2002-2014), supuso un gran estímulo para la inversión privada en minería (principalmente en cobre, oro y plata); gas; exportaciones agrícolas (frutas, verduras y azúcar), con una nueva generación de poderosas empresas agroindustriales dominando el subsector); y harina de pescado. Según datos del FMI, el Perú atrajo tanta inversión extranjera directa como Chile (ambos países considerados paraísos para los inversionistas) durante estos años y significativamente más que México, Brasil y Argentina. Tales ingresos y las condiciones que los originaron aumentaron significativamente el poder estructural de las élites empresariales.

El régimen de Fujimori ayudó mucho a la consolidación de los grupos empresariales, pero el auge de las industrias extractivas que comenzó a principios de la década del 2000 incrementó en gran medida el poder del sector exportador, principalmente en la minería. Muchas de las compañías mineras más grandes del mundo, incluidas Glencore, Rio Tinto, Anglo-American, Newmont, Freeport MacMoRan, MMG y Chinalco, invirtieron en el Perú durante estos años, trayendo consigo grandes flujos de ingresos por estas inversiones. El auge de la demanda de minerales de parte de China, principalmente cobre, apuntaló este patrón de crecimiento impulsado por las exportaciones, mientras que las empresas chinas también se convirtieron en importantes inversionistas en la industria. El crecimiento de las exportaciones mineras reforzó su poder estructural en la economía peruana, y muchos aprovecharon la legislación permisiva aprobada en el periodo de Fujimori para negociar contratos favorables que protegieran su posición fiscal. Para 2014, las empresas mineras y los

bancos extranjeros, ya sea por su cuenta o a través de empresas conjuntas, habían llegado a ocupar una posición clave en la economía peruana, una presencia mucho mayor que en otros países andinos (Peru Top Publications, 2014)<sup>135</sup>.

Estos años también vieron una expansión, relativamente intensiva en mano de obra, de actividades informales e ilegales, incluida la minería no regulada (principalmente de oro), el contrabando, la extracción ilegal de madera y la producción y el tráfico de coca y cocaína (DESCO, 2013). La economía urbana también experimentó un crecimiento notable. Los centros comerciales proliferaron en todas las ciudades y el consumo creció rápidamente con la «democratización» del crédito, otorgado, en parte, por los bancos y los grandes establecimientos comerciales, fomentando el uso de tarjetas de crédito. El crecimiento urbano y la construcción se dispararon, tanto en Lima como en todas las principales ciudades intermedias (Dietz, 2019). El turismo también despegó, gracias a la inversión privada en la industria hotelera y al predominio de la estabilidad política y económica<sup>136</sup>. Finalmente, el sector energético se desarrolló con importantes inversiones en la explotación y distribución de gas para uso doméstico e industrial (desde los campos de Camisea en Cusco), así como nuevas centrales hidroeléctricas (Cerro del Águila en la sierra central) operando en una red integrada a nivel nacional.

El Perú, según Elmer Cuba, un destacado economista neoliberal quien más tarde se convirtió en director del BCRP, en efecto, estaba «despegando» (Cuba, 2008). Llegó a ser ampliamente considerado como «la estrella del Sur», dadas sus altas tasas de crecimiento, calificaciones crediticias internacionales positivas

---

<sup>135</sup> Entre 2010 y 2013 el Perú registró un promedio de inversión extranjera neta anual de US\$10 400 millones, en comparación con US\$1100 millones de Bolivia y US\$526 millones de Ecuador (CEPAL, 2022a).

<sup>136</sup> Las llegadas de turistas aumentaron de 1,9 millones en 2007 a 2,3 millones en 2013.

y los elogios que le prodigaron las instituciones financieras internacionales asociadas con el Consenso de Washington. Si bien la crisis mundial de 2008 generó una caída en el crecimiento en 2009, la economía se recuperó rápidamente a partir de entonces, en gran parte gracias a la enorme inversión china en cobre, el principal producto de exportación de Perú<sup>137</sup>.

Algunas nubes, sin embargo, aparecieron en este panorama soleado. Aprovechando las condiciones democráticas y a pesar de las debilidades organizativas y la falta de apoyo gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil empezaron a reagruparse. Comenzaron no solo a exigir mejores salarios, sino también a defender los derechos indígenas y los derechos de género. Había presiones por mejores políticas ambientales en reacción a los impactos negativos causados por las industrias extractivas y como respuesta a la creciente preocupación por los efectos del cambio climático. Episodios esporádicos de conflicto social pasaron a formar parte del nuevo panorama político. Las protestas de alto perfil en el sector minero incluyeron los casos de Yanacocha en Cajamarca en 2000 y contra de nuevos proyectos ambientalmente cuestionables como Tambogrande en Piura en 2001, seguidos por varios otros<sup>138</sup>. También hubo protestas regionales, como el llamado «Arequipazo» en los años 2001-2002, que se movilizó contra de la privatización y desregulación del agua en la segunda ciudad más importante del Perú. Además, estallaron protestas indígenas en

---

<sup>137</sup> La influencia económica china en el Perú se destaca durante estos años, tanto en términos comerciales (China se convirtió en el principal socio comercial de Perú), como en inversión en minería.

<sup>138</sup> Yanacocha era un proyecto conjunto entre Newmont Mining, la peruana Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional (CIF) del Banco Mundial. Desde entonces, la CIF se ha retirado. Tambogrande fue el intento de iniciar una mina de oro que implicaba la demolición de un pueblo de tamaño mediano. Fue promovida por una firma canadiense, Manhattan Minerals. Otros conflictos estallaron en Tintaya en Cusco, Río Blanco en Piura y Tía María en Arequipa.

la cuenca del Amazonas, en particular el «Baguazo» de 2009, en defensa de los derechos indígenas sobre la tierra, amenazados por la legislación aprobada a raíz del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y el Perú. Finalmente, se produjeron huelgas ocasionales en el sector estatal, organizadas en su mayoría por los docentes y trabajadores de la salud. Pero fue la protesta contra la gran minería formal, coincidiendo con el inicio del auge de las materias primas, lo que se convirtió en el foco de mayor controversia, que en algunos casos resultó en la suspensión de importantes proyectos de inversión (Bebbington, 2007). Dos proyectos particularmente polémicos, Conga y Tía María, representaban inversiones por US\$6200 millones (US\$4800 y \$1400 millones respectivamente) (Gestión, 2020). En términos más generales, las ediciones anuales del Latinobarómetro, que mide actitudes públicas en toda América Latina, señalaron los bajos niveles de fe pública en las instituciones democráticas en el Perú y la percepción de la naturaleza egoísta de las élites políticas y económicas.

A diferencia de la intensa actividad sindical de la década de 1980 y la relativa «paz» laboral de la década de Fujimori (Arce, 2014), un patrón descentralizado de conflictos sociales regionales caracterizó los primeros años del siglo XXI. En contraste con Bolivia y Ecuador, las organizaciones indígenas, campesinas y otras organizaciones sociales en el Perú, fueron mucho menos capaces de forjar vínculos horizontales y construir alianzas más amplias, lo que posiblemente reflejaba los legados del autoritarismo y la violencia de la década de 1990 (Silva, 2009, pp. 231-278; Yashar, 2005, pp. 240-250). A pesar de esta persistente debilidad de los movimientos sociales, las grandes empresas y la Confiep se quejaron cada vez más del «ruido político» generado por las protestas. Exigieron una respuesta gubernamental más contundente de cara a la protección de los derechos de la propiedad privada y las garantías para el desarrollo estable de los proyectos de inversión.

Lenta, pero constantemente, y para disuadir a la oposición, se introdujo legislación para evitar el bloqueo de carreteras (una forma común de protesta) y dotar de mayor protección policial a los enclaves mineros<sup>139</sup>. Se utilizó la legislación antiterrorista para confrontar a los líderes de los movimientos sociales. Muchos de estos movimientos fueron organizados por «frentes de defensa» regionales, una forma de organización empleada por una nueva generación de líderes izquierdistas regionales que explotaron el espacio útil, pero limitado, para la movilización política más allá de la capital. Un componente clave de estos frentes eran los maestros sindicalizados. Incapaz de lanzar protestas nacionales, la izquierda comenzó a reagruparse a través de tales movilizaciones regionales.

Dependiendo de las circunstancias y los intereses comprometidos, los gobiernos respondieron con una combinación de represión y, cuando esto resultó ineficaz, negociación a través de mesas de diálogo. A medida que aumentaban los conflictos, el gobierno central se involucró más en la recopilación de información y el seguimiento, intentando así evitar estallidos de protesta y creando mecanismos especializados para enfrentarlos, a menudo fuera de la estructura ministerial habitual (Caballero, 2012). Tales tácticas resultaron útiles para prevenir la transformación de movimientos regionales en nacionales, al aislar y contener los episodios individuales de protesta. Aun así, temas como la demanda por la consulta previa en el caso de proyectos extractivos se volvieron comunes, particularmente entre las comunidades indígenas en la Amazonía peruana.

La legislación para introducir dicha consulta se promulgó en setiembre de 2011, en el gobierno de Humala, aunque su imple-

---

<sup>139</sup> Se generalizó la controvertida política de colocar destacamentos policiales dentro de los campamentos mineros para así proteger la propiedad privada de las protestas.

mentación fue (y continúa siendo) deficiente. Sin embargo, la represión abierta no fue tan intensa ni tan abusiva como lo fue bajo Fujimori. Los servicios de inteligencia creados por Montesinos perdieron gran parte su poder después del 2000 y el uso de la violencia extrajudicial se volvió menos común. El Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que fue desarrollado por Vladimiro Montesinos, fue cerrado por Paniagua en el año 2000, y la mayoría de los que controlaban sus actividades fueron procesados. El nuevo servicio de inteligencia creado por Toledo tenía poderes mucho más limitados y estaba dirigido por civiles. La represión pasó a ser más un asunto policial (Rospigliosi, 2006) y los militares también perdieron influencia como poder de facto cuando se abolió el servicio militar obligatorio.

Al asumir la presidencia en 2011, Humala heredó estas condiciones políticas e hizo relativamente poco para modificarlas. Al inicio de su gobierno introdujo una serie de nuevos programas sociales diseñados para aliviar la pobreza. Estos lograron cierto éxito y atrajeron una financiación gubernamental considerable. Sin embargo, de ninguna manera representaron un rechazo a las políticas neoliberales que habían caracterizado al Perú desde 1990. Al carecer de una mayoría en el Congreso, Humala se vio obligado a moderar cualquier propuesta inicial de izquierda que hubiera tenido. La «Gran Transformación» que había prometido durante su campaña electoral de 2011 se degradó rápidamente a una «Hoja de Ruta» mucho más prosaica, o lo que DESCO, una importante ONG de Lima, denominó «la Gran Continuidad» (2012).

El giro a la derecha se hizo evidente solo unos meses después de que asumió el cargo, con un conflicto, en diciembre de 2011, causado por la expansión de las operaciones mineras de Yanacocha en Conga, en Cajamarca. Esto llevó al despido de su primer ministro de centro-izquierda, el cual fue reemplazado por un militar retirado

y empresario, Oscar Valdés. El rápido abandono de Humala de las plataformas con las que fue elegido tuvo cierto parecido con el del presidente Lucio Gutiérrez en Ecuador: un líder militar nacionalista que se alió con fuerzas de izquierda e hizo campaña en una plataforma popular antineoliberal, pero que, al llegar al poder, rápidamente giró a la derecha y hacia las élites económicas. Como en el caso de Gutiérrez, los nombramientos iniciales del gabinete de Humala incluyeron algunas figuras notables de la izquierda, pero las posiciones económicas clave permanecieron en manos de los tecnócratas neoliberales, como había exigido la Confiep y para tranquilizar a los inversionistas (Cameron, 2009; Dargent, 2015, p. 110). La pareja presidencial, Humala y su esposa Nadine Heredia, establecieron una estrecha relación personal con los ministros encargados del MEF y con importantes inversionistas, en particular, Odebrecht y Graña y Montero.

Así, confrontado con los movimientos sociales regionales en torno a la minería, no solo Conga en 2011, sino también Tintaya en Cusco en 2012 y Tía María en Arequipa en 2015, Humala se encontró ante un dilema: apoyar a empresas e inversionistas, «desbloquear» importantes proyectos de inversión y alienar a sus partidarios electorales, por un lado, o, ponerse del lado de las demandas populares en desafío al sector privado, por el otro. Al final, optó por la continuidad, rompió con la izquierda y se puso del lado de las empresas mineras y del sector empresarial en general. La presión empresarial no solo fue eficaz, sino que las tentaciones de las obras públicas, y los flujos de recursos corruptos que las acompañaban, resultaron irresistibles. Odebrecht terminó financiando subrepticamente tanto a Humala como a sus adversarios en las elecciones de 2011.

La izquierda, por el contrario, era débil y desorganizada, y no tenía influencia real dentro del círculo íntimo de Humala. Así, fue posible que el presidente cambiara de dirección, porque los

costos políticos inmediatos no eran altos. Sin embargo, al carecer de una base propia organizada de apoyo social, Humala se aisló políticamente cada vez más. La Confiep y la prensa, que daban su apoyo a los empresarios, se mantuvieron desconfiados y presionando al gobierno para que diera preferencia a su agenda, especialmente a la promoción de la minería, que, al menos hasta 2014, continuó beneficiándose de los altos precios de las materias primas. Las élites empresariales pudieron así maniobrar y, a través de aliados en el gobierno, dirigir el rumbo de la política económica. Mientras tanto, se beneficiaron de las oportunidades creadas por la bonanza exportadora y la diversificada cartera exportadora del país.

Hacia 2014 habían surgido nuevas formas de movilizaciones sociales urbanas: manifestaciones en contra de la incorporación de trabajadores independientes al Sistema Privado de Pensiones (AFP) y oposición a una ley laboral para los jóvenes con beneficios laborales reducidos (la ley «pulpín»). Para entonces, tanto el presidente como el Congreso comenzaron a ceder ante las demandas populares, derogando las leyes que habían causado más malestar. La influencia empresarial comenzaba a encontrar sus límites. Otros signos de esta tendencia fueron los cambios en la legislación que rige a las AFP. Mientras en 2011 el Congreso y Humala habían aprobado reformas propuestas en la legislatura para ampliar el papel de los planes privados de pensiones, en junio de 2016, al final de su mandato y con la alianza parlamentaria del gobierno debilitada, el Congreso impulsó un giro «populista», aprobando legislación para permitir el retiro a los pensionistas hasta del 25% de sus fondos para adquisición de vivienda y, en el caso de jubilados, hasta el 95,5% para su uso personal. La Asociación de las AFP, por primera vez desde su fundación en 1994, se vio incapaz de bloquear una reforma que perjudicó sus intereses (Durand y otros, 2022).



El fin de la bonanza exportadora en 2015 acentuó aún más el aislamiento de Humala. Fue en este contexto que comenzaron a surgir nuevas alternativas de izquierda. Verónica Mendoza, quien originalmente había apoyado a Humala, se separó para unirse a Marco Arana, líder de las protestas contra la minería en Cajamarca, en la formación del Frente Amplio para las elecciones presidenciales de 2016. Al final, Mendoza quedó tercera en la contienda presidencial, solo superada, por poco margen, por Kuczynski, cuyo liderazgo se atribuyó, al menos en parte, a una campaña orquestada por los medios corporativos (Tuesta, 2017). En el Congreso, el Frente Amplio obtuvo la mayor cantidad de escaños ganados por la izquierda desde la década de 1980. De este modo, mientras la izquierda ganaba terreno, el humalismo se desvanecía. Nuevos actores, incluidas mujeres y líderes indígenas, ganaron representación por primera vez. Sin embargo, las discrepancias entre los partidarios de Arana y Mendoza dividieron a la izquierda a los pocos meses de las elecciones, lo que provocó una grave pérdida de impulso. Como ha argumentado el analista político Alberto Adrián, la izquierda peruana siguió siendo una de las más «parroquiales» (es decir, delimitadas regionalmente) en América Latina (2018, p. 44).

En general, la legitimidad del modelo neoliberal estaba perdiendo su brillo a medida que el mandato de Humala llegaba a su fin, impulsado, en parte, por las crecientes críticas a las políticas sociales y ambientales, así como por las revelaciones sobre los vínculos de corrupción entre las empresas y el gobierno. Aun así, las élites empresariales lograron mantener su influencia política e ideológica, sustentada en parte por el papel jugado por la Confiep, por el apoyo efusivo de los medios y por la fuerza de la oposición conservadora en el Congreso, debido a la alianza forjada entre el fujimorismo y el APRA. Como demostrarían revelaciones posteriores sobre las elecciones de 2016, las corporaciones continuaron

utilizando las donaciones a partidos con los que simpatizaban en las elecciones para garantizar que se eligiera a los candidatos adecuados (Durand & Salcedo, 2020). También desplegaron técnicas de cabildeo perfeccionadas, para así asegurar decisiones políticas favorables en asuntos como impuestos y desregulación. De esta forma, continuaron ejerciendo una influencia subrepticia sobre los diversos organismos reguladores (Crabtree & Durand, 2017, p. 117).

A nivel discursivo, las organizaciones empresariales y los medios de comunicación siguieron desempeñando un papel influyente en el cultivo de un clima ideológico que fuera favorable a sus intereses. Su mensaje encajaba con un mundo en el que el consumismo había aumentado mucho, junto con un individualismo que vino a expensas de identidades colectivas. Desde el comienzo de la administración de Humala en adelante, este mensaje tomó la forma de un discurso sobre la importancia del emprendedurismo, prestando atención a la trascendencia de los emprendedores de origen humilde, resonante del trabajo de Hernando de Soto (1989). También se argumentó que el Perú estaba presenciando, por primera vez, el surgimiento de una clase media dinámica, sumado a las noticias sobre la disminución de las tasas de pobreza (del 50% en 1994 al 25% en 2014). A pesar de los conflictos sociales, se consideraba que el Perú estaba a punto de convertirse en una nación desarrollada, una visión reforzada por las discusiones para que el país se uniera a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el «club» de las economías desarrolladas<sup>140</sup>. En la reunión anual de gobernadores de 2015, celebrada en Lima, el FMI elogió al Perú por ofrecer

---

<sup>140</sup> De los países latinoamericanos, Chile, México y Colombia habían sido invitados a unirse a la OCDE. La membresía deL Perú permanecía en suspenso al momento de escribir este libro. Se consideró que la solicitud de membresía proporcionaba un mayor estímulo externo para mantener una agenda favorable a las empresas.

un modelo para el resto de América Latina. Reconociendo que el fin del período de bonanza generó demandas de cambio económico en el Perú y en la región en general, el FMI (2015) hizo eco de los argumentos de la Confiep y del sector empresarial, al publicar un libro que instaba a los países a copiar al Perú y a «mantener la dirección de política económica» («Peru: Staying the Course of Economic Success»).

Las élites y los medios de comunicación jugaron un papel fundamental en la difusión de un mensaje antiestatista durante los años de Humala, señalando lo que se denominó como «tramitología» excesiva. Se argumentó que la burocracia estaba sofocando la iniciativa individual y bloqueando los principales proyectos de inversión de los que dependería el éxito futuro de Perú. Paralelamente a la demanda de menor intervención del gobierno, estaba la demanda de menor tributación, aprobada en 2014 (Durand, 2017b). Al mismo tiempo, impulsadas por las críticas sobre sus impactos ambientales negativos, las empresas mineras a gran escala lanzaron campañas diseñadas para mejorar su imagen y mostrar su voluntad de entablar diálogo con las otras partes interesadas, en particular, las comunidades alrededor de las operaciones mineras<sup>141</sup>.

En resumen, a pesar del auge exportador, el crecimiento de la inversión privada, la expansión de la urbanización y el consumo interno, y la afirmación gubernamental acerca de las condiciones de vida mejoradas, la inestabilidad social episódica persistió en el sector extractivo y comenzó a extenderse al entorno urbano.

---

<sup>141</sup> En 2004, el Perú suscribió a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), diseñada para hacer más transparentes las transacciones financieras entre las empresas mineras y el Estado. Perú también ha visto el desarrollo de instituciones diseñadas para proteger a las comunidades locales de la degradación ambiental. Sin embargo, hacer coincidir dichos compromisos en la práctica, sobre el terreno, ha resultado problemático. En 2022 Perú enfrentó la amenaza de ser suspendido de ITIE.

Cuando terminó el período de bonanza económica en los años 2013-2014, la confianza del público comenzó a decaer. El sector extractivo intensivo en capital había contribuido poco al aumento del empleo. El auge también había hecho poco para reducir la informalidad, que, en alrededor del 70% de la PEA, era una de las más altas de América Latina (Romero, 2021). Las condiciones laborales para la mayoría de los trabajadores eran precarias en el mejor de los casos, y las organizaciones empresariales continuaron haciendo campaña por la «flexibilización» de los contratos de trabajo. Industrias extractivas informales e ilegales (coca, oro, y madera) empleaban a más trabajadores que el sector extractivo formal, generando una economía paralela y descontrolada, tolerada, en parte, por la corrupción y la ausencia de políticas nacionales para regularizar dichas economías (De Echave, 2016; CIUP, 2022). Las afirmaciones triunfantes de mediados de la década del 2000 de que el Perú estaba experimentando una «revolución capitalista» dinámica (Althaus, 2007) y que la pobreza se desvanecería gracias al emprendedurismo (Córdova, 2010) comenzaron a tener menos convicción.

## CONCLUSIONES

En la era de la «marea rosa», el Perú emergió como caso atípico. Mientras Bolivia y Ecuador experimentaron un marcado alejamiento de su trayectoria previa luego de las elecciones de 2005 y 2006 respectivamente, el Perú demostró continuidad con los legados económicos del modelo «exitoso» de los años de Fujimori. Sin embargo, las políticas adoptadas en Bolivia y Ecuador demostraron la variación existente incluso entre estos países de la «marea rosa» que optaron por cambios más radicales. Los intereses y el poder empresarial fueron desafiados en ambos países y se interrumpió su acceso privilegiado a la toma de decisiones;

sin embargo, el poder empresarial de ninguna manera fue quebrantado. Bolivia fue más lejos que Ecuador al desafiar el poder de veto de las élites y traer nuevos actores al frente en los escenarios de toma de decisiones. La comparación de las tres dimensiones del poder empresarial en nuestras tres repúblicas de los Andes centrales arroja contrastes reveladores que reflejan las diferentes situaciones nacionales e internacionales en cada caso.

Que el Perú se diferenció marcadamente de los otros dos, es claro. El alto grado de continuidad de las políticas a lo largo de las tres administraciones post-Fujimori y las de Toledo (2001-2006), García (2006-2011) y Humala (2011-2016), es sorprendente. El país fue uno de los pocos en América del Sur que se mantuvo fiel a las prescripciones políticas establecidas por el Consenso de Washington. Lo más cerca que estuvo Perú de seguir a otros en la «marea rosa» fue la elección de Ollanta Humala como presidente en 2011, respaldado por un discurso nacionalista que se alimentaba de la desilusión generalizada con los logros de los gobiernos anteriores. Sin embargo, la pausa provocada por las elecciones de 2011 fue, en el mejor de los casos, de corta duración. Las élites empresariales desempeñaron un papel conspicuo para asegurar la continuidad, en particular a través del poder instrumental de la Confiep y otras organizaciones de cabildeo empresarial.

El poder empresarial en el Perú, fortalecido estructuralmente por el auge de las materias primas de la primera década del nuevo milenio, emergió mucho más fuerte e influyente que en el caso de Bolivia o Ecuador. Esto se debió en parte al ascenso de China como superpotencia económica y al papel del Perú como proveedor clave de minerales de importancia estratégica. Al mismo tiempo, y en contraste con estos dos países, en el Perú la influencia de narrativas y enfoques alternativos para la formulación de políticas resultó mucho más débil. Aunque el Perú experimentó episodios de protesta a lo largo de este período, los movimientos

sociales estaban mucho más fragmentados que en Bolivia o Ecuador, y sus vínculos con quienes participan de la formulación de políticas a través de los partidos políticos de izquierda eran mucho más tenues. Desde que rompió con la izquierda, Humala no enfrentó ninguna presión organizada que contrarrestara la influencia directa ejercida por los grupos empresariales. Podía cambiar de rumbo con relativa facilidad y sin pagar un alto precio político. A diferencia de sus sucesores, duró todo su mandato.

El éxito relativo del Perú en sostener el crecimiento, la escala de sus ingresos de capital desde el 2000, y la reducción aparentemente dramática de los niveles de pobreza contribuyeron a una narrativa que justificaba seguir con las políticas neoliberales. Internacionalmente, el «milagro» peruano apareció como una validación de la idea de que el neoliberalismo podría generar los beneficios sociales necesarios para sostenerse políticamente a largo plazo. A nivel nacional, este mensaje se vio reforzado por la referencia al pasado turbulento del país, en particular a la debacle económica del primer gobierno de García y las lecciones aprendidas de su búsqueda por la heterodoxia económica. En este contexto, la clase media peruana siguió siendo un partidario confiable de la agenda proempresarial, en contraste con Bolivia y Ecuador, donde los años plagados de crisis que precedieron a la elección de Morales y Correa contribuyeron a una cierta radicalización de, al menos, algunos sectores de la clase media urbana.

Los ejemplos de Ecuador y Bolivia, si bien distan mucho del de Perú en estos años, también revelan importantes diferencias entre ellos en la relación de las organizaciones empresariales con el Estado. De los países de la «marea rosa» (con excepción de Venezuela), destaca la ruptura entre las empresas y el gobierno en Bolivia, con Morales en la presidencia. A partir de la elección de Evo Morales en 2005 y durante los años siguientes, el MAS cortó efectivamente los vínculos que se habían desarrollado

durante el período neoliberal anterior. Se rompió el poder de veto de las empresas y surgieron nuevas fuerzas «subalternas» en posiciones de poder dentro de lo que en ese momento se denominó la «refundación» del Estado. Es esta fuerza, la articulación y la efectiva incorporación política de los movimientos sociales del país, lo que hace que el caso boliviano se destaque. El gobierno de Correa en Ecuador no fue producto directo de los movimientos sociales del país de la misma manera que en Bolivia. De hecho, Correa evitó entrar en alianzas institucionalizadas con movimientos sociales. Y, aunque la Alianza PAIS se inspiró en la agenda establecida por los movimientos sociales, y en particular por el movimiento indígena en Ecuador, el gobierno de Correa no fue el resultado de una izquierda resurgente. Fue, más bien, el producto de un vacío de poder que Correa supo explotar hábilmente.

Aun así, en términos de las políticas económicas reales seguidas por el gobierno de Alianza PAIS, la «Revolución Ciudadana» de Ecuador reflejó la experiencia boliviana de manera importante. Una característica común es que fueron más «revoluciones» políticas que económicas. Viejas élites políticas fueron reemplazadas por nuevos actores, se redujo el acceso privilegiado de las élites a las esferas de toma de decisiones y se reestructuraron las instituciones del Estado. En términos puramente económicos, aunque se hicieron algunos cambios importantes de políticas, difícilmente podrían considerarse «revolucionarios». Es en este sentido que el término «posneoliberalismo» implica algo menos que una clara ruptura con el modelo de desarrollo anterior. Sin duda, tanto en Bolivia como en Ecuador, los procesos de cambio político y reforma constitucional han estado acompañados por importantes debates públicos sobre la naturaleza capitalista y extractivista del modelo de desarrollo, con participación de movimientos indígenas, ONGs ambientalistas e intelectuales progresistas, cuestionando también la idea misma de desarrollo que ha estado guiando

la formulación de políticas económicas a lo largo de la era poscolonial (ver, por ejemplo, Escobar, 2010; Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 2011). Aun así, incluso si los principios alternativos como el «buen vivir» o «vivir bien» fueron incluidos en las nuevas constituciones y pasaron a guiar oficialmente las estrategias nacionales de desarrollo, el modelo de desarrollo posneoliberal que persiguieron los gobiernos de Morales y Correa siguió siendo esencialmente extractivista y orientado al crecimiento (Artaraz y otros, 2021).

El desempoderamiento de las élites políticas establecidas, la agenda de cambios constitucionales de gran alcance y la adopción de políticas posneoliberales constituyeron amenazas significativas para los intereses empresariales en ambos países. Las élites empresariales de Ecuador, sin embargo, no sintieron la amenaza del rechazo de la misma manera que en Bolivia. Mientras que Correa buscó aumentar el papel del Estado en el desarrollo, esto no necesariamente perjudicó los intereses de la comunidad empresarial. Como hemos observado, esta relación con los empresarios fue esencialmente pragmática, buscando enfocar las críticas contra sectores o grupos específicos dentro de la clase empresarial, como la comunidad bancaria y los dueños de los medios de comunicación del país. No hubo amenazas directas a los intereses agrícolas a través de medidas distributivas, como en el caso de la reforma agraria en Bolivia. La reacción violenta de los grupos empresariales hacia Morales y el MAS, que se manifestó en 2008 cuando apoyaron lo que casi fue una rebelión armada en Santa Cruz, fue mucho más desafiante que cualquier situación presenciada en Ecuador. La fuerza de la política regional en ambos países, largamente ausente en el Perú, generó similitudes entre los dos casos, pero la brecha entre Santa Cruz y La Paz fue más profunda y potencialmente desestabilizadora que la existente entre Guayaquil y Quito.



Tanto en Ecuador como en Bolivia, Correa y Morales tuvieron la suerte de asumir el cargo en un momento de alza en los precios de las materias primas. Estos precios facilitaron, en gran medida, la expansión económica que ayudó a garantizar un período inusualmente largo de estabilidad política en ambos casos. La dependencia en los hidrocarburos, sobre los cuales el sector público ejercía un control cada vez mayor, beneficiándose directamente de los ingresos fiscales que generaban, propició el retorno a un modelo de desarrollo más estatal. Dado que los precios del petróleo y el gas se mantuvieron altos, los recursos para gastos sociales y de infraestructura fueron abundantes. De los dos países, Ecuador resultó ser más vulnerable, debido a su tipo de cambio dolarizado, tanto a los efectos temporales de la crisis financiera mundial de 2008, como a la eventual caída de los precios del petróleo después de 2013. En el Perú, por el contrario, con la exportación mucho más diversificada, casi en su totalidad en manos de una amplia gama de empresas del sector privado, el Estado estaba estructuralmente en peor posición para cosechar los frutos del auge de las materias primas. Los ingresos fiscales como proporción del PBI se mantuvieron muy bajos para los estándares latinoamericanos, sin mencionar a los de la OCDE.

Los grupos empresariales, tanto en Bolivia como en Ecuador, buscaron formas de aceptar el nuevo modelo de desarrollo. En Ecuador, esto significó una política que consistía en esperar y ver, que, con algunas excepciones, evitó un conflicto abierto. En Bolivia, tras el fracaso de la rebelión de 2008 en la «media luna», los principales grupos empresariales de Santa Cruz entraron en una fase más transaccional, buscando comprometerse con el gobierno y recuperar influencia sobre la toma de decisiones del Estado. Deficientes en el poder discursivo, pero recurriendo a un persistente poder estructural, buscaron reconstruir su influencia instrumental. En ambos casos, el crecimiento acelerado inducido

por las materias primas proporcionó una amplia rentabilidad que ayudó a reducir las fricciones y permitió a las empresas pagar salarios más altos a los trabajadores. El hecho de que tanto el gobierno de Morales como el de Correa resultaron mucho más revolucionarios en su retórica que en la práctica, también fue clave para posibilitar el acercamiento entre las élites empresariales y el gobierno en cada caso.

El fin del auge de las materias primas, como veremos en el siguiente capítulo, redujo la autonomía relativa de la que disfrutaban los gobiernos de estos dos países. En el caso del Perú, igualmente, el final de un largo período de crecimiento trajo consigo crecientes tensiones sociales y políticas que se extenderían a la arena política, creando nuevas fuentes de inestabilidad. La diferencia fue que esto comenzaría a desafiar la hegemonía empresarial, mientras en Bolivia y Ecuador anunciaría un giro hacia la derecha.



## CAPÍTULO 5

### EL RENACIMIENTO (PARCIAL) DEL PODER EMPRESARIAL DESPUÉS DEL BOOM DE LAS MATERIAS PRIMAS

La segunda década del nuevo milenio, especialmente sus últimos cinco años, vio una reversión notable de lo que hemos identificado como la «marea rosa». En gran parte de América Latina, pero especialmente en América del Sur, los gobiernos de decidida orientación derechista reemplazaron a los de características izquierdistas. A su vez, los organismos supranacionales como ALBA, UNASUR y la CELAC, que crecieron con la «marea rosa», se atrofiaron, y en algunos casos desaparecieron. Estos nuevos gobiernos de derecha, diferentes en muchos aspectos, compartían algunas cualidades importantes, entre ellas el deseo de revertir las políticas adoptadas durante la década anterior, las cuales buscaban reforzar el papel del Estado y utilizarlo para propiciar cierto grado de redistribución social del ingreso y del poder político. Esta «nueva» orientación, en la mayoría de los casos, implicó un retorno a los preceptos neoliberales de privatización, estímulos a la inversión extranjera y liberalización comercial. Como era de esperarse, este cambio fue apoyado con entusiasmo y, de hecho, diseñado por las élites empresariales que se habían opuesto cada

vez más a los gobiernos de la «marea rosa» y que esperaban beneficiarse de la reorientación de la política<sup>142</sup>.

El cambio hacia la derecha comenzó con la elección de Mauricio Macri en Argentina en 2015, pero la oposición política de las élites empresariales a la «marea rosa» comenzó casi tan pronto como se sintieron sus consecuencias. En algunos casos, la resistencia empresarial incluso tomó una forma violenta, como durante el fallido golpe de estado contra Hugo Chávez en 2002, durante el cual la organización empresarial venezolana, Fedecamaras, desempeñó un rol importante. En otros casos, esta temprana resistencia a la «marea rosa» resultó más exitosa. Con el golpe de estado contra «Mel» Zelaya en Honduras en 2009 y el polémico juicio político a Fernando Lugo en Paraguay en 2012, estos dos países vieron un giro (o más bien un retorno) a la derecha antes de la victoria de Macri en 2015. El período en el que este cambio de gobiernos de izquierda a derecha ocurrió fue efectivamente prolongado, durando, por lo menos, hasta 2020, cuando los votantes en Uruguay rechazaron al Frente Amplio.

Así como la «marea rosa» reveló grandes diferencias entre un país latinoamericano y otro (algunos no la experimentaron en absoluto), así también variaron sustancialmente los diferentes tipos de gobiernos de derecha que se instalaron en el poder durante la segunda década del milenio, al igual que los métodos que utilizaron para alcanzar el poder político. Tales métodos incluyeron victorias electorales de la oposición (como en Argentina y Chile, con la elección de los empresarios Macri en 2015 en el primero, y Sebastián Piñera en 2009 y su reelección en 2017 en el segundo); juicios políticos con rasgos golpistas (como el de Lugo en Paraguay en 2012 y el de Dilma Rousseff en Brasil en 2016);

---

<sup>142</sup> Ver Cannon (2016), Ellner (2020), Luna y Rovira Kaltwasser (2014), y North y Clark (2018).

la victoria electoral de un partido de izquierda en el poder que, al asumir, cambió su orientación hacia la derecha (como en Ecuador durante el gobierno de Lenín Moreno entre 2017 y 2021); y la transición no electoral a un gobierno de derecha que muchos consideraron como un golpe apoyado por la Policía y el Ejército (con la destitución de Evo Morales en Bolivia en 2019).

Sin embargo, al igual que con la «marea rosa», hubo importantes excepciones a la regla, como fue el caso de México con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, y posiblemente con el reemplazo en Colombia del ultraconservador Álvaro Uribe por el más centrista Juan Manuel Santos en 2010. En Argentina (en 2019) y Bolivia (en 2020), los partidos de izquierda lograron regresar por la vía electoral, después de haber perdido el poder frente a sus oponentes de derecha. Finalmente, la naturaleza de los gobiernos de derecha en toda la región también varió ampliamente, sobre todo en su respeto por las instituciones, particularmente aquellas que la izquierda, en algunos casos, seguía controlando. El más radical de todos estos presidentes de derecha y probablemente el menos «liberal» fue Jair Bolsonaro, elegido presidente de Brasil en 2017.

Hay asuntos que afectaron a la mayoría de, si no a todos, los países de la «marea rosa», y les dificultaron mantener su trayectoria, revelando debilidades estructurales que abrieron caminos para que la oposición de derecha ejerza el poder. Mientras América Latina sobrevivió relativamente ilesa a la crisis financiera mundial de 2008, el final del superciclo de las materias primas en 2013 impactó a toda la región. Afectó especialmente a los países que no tenían una cartera de exportaciones diversificada, y que habían utilizado los ingresos de las industrias extractivas para generar cambios sociales y redistribuir los ingresos. El fin del boom de las materias primas creó, de esta forma, oportunidades para el retorno de la derecha. Pero incluso aquí, el récord estuvo

lejos de ser uniforme: algunas materias primas sufrieron un mayor colapso en el precio que otras, siendo los países más dependientes del petróleo y los minerales probablemente los más afectados.

Desde una perspectiva regional, la proliferación de gobiernos de derecha también tuvo un efecto de auto reforzamiento. En el apogeo de la «marea rosa», los asuntos regionales se caracterizaron por una relativa hegemonía de los gobiernos de izquierda, y Estados Unidos vio reducida su influencia en América Latina de manera significativa. Esto fue más obvio en el caso de América del Sur (como lo ejemplifica el surgimiento de UNASUR), pero también se extendió más allá de esta subregión (como en el caso de la CELAC). Con los gobiernos de derecha tomando el poder en Argentina y Brasil, este patrón cambió decisivamente. Como consecuencia, los gobiernos de izquierda, y de manera más notoria el de Nicolás Maduro en Venezuela, se vieron cada vez más aislados dentro de la OEA, mientras que organizaciones regionales alternativas como UNASUR y ALBA perdieron su poder. En este contexto, incluso la estrategia explícitamente coercitiva del presidente Trump de Estados Unidos para cambiar el gobierno en Venezuela no encontró mayor resistencia regional, sino, más bien, recibió la aquiescencia, si no el apoyo abierto, de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Gran parte de la literatura sobre el giro a la derecha se centra, necesariamente, en las limitaciones de los gobiernos de izquierda para lograr la transformación que prometieron, dejando intactas áreas fuertemente constituidas del poder de las élites (Ellner, 2020; Chiasson-LeBel & Larrabure, 2019; Correa Leite y otros, 2018; López Segre, 2016). Aunque la «marea rosa» produjo cambios sustantivos, la derecha demostró ser más resiliente de lo que se percibía durante sus primeros años, y más dispuesta a ejercer su poder en áreas donde sentía que sus intereses estaban siendo atacados (Luna & Rovira Kaltwasser, 2014). Como

argumentó Barry Cannon (2016), las élites podían recurrir a una variedad de fuentes, no solo al poder instrumental. En muchos casos, los gobiernos de izquierda se vieron obligados a hacer tratos con las élites establecidas, puesto que no lograron ganar el apoyo mayoritario requerido para actuar de manera autónoma, aumentando así la influencia instrumental de estas últimas. Este fue claramente el caso de Brasil, donde, desde el inicio, Lula da Silva se vio obligado a hacer tratos con la centro-derecha para poder gobernar, al igual que su sucesora Dilma Rousseff, cuya vicepresidenta de centro-derecha participó directamente en su derrocamiento. También fue el caso de Chile. Incluso en aquellos países como Bolivia, donde la victoria del MAS en 2005 desplazó a las élites políticamente, estas fueron capaces de recurrir a otras fuentes de poder instrumental para proteger sus intereses. En la mayoría de los casos, los gobiernos de izquierda se vieron obligados a negociar con las élites empresariales hasta cierto punto, lo que limitó los alcances del cambio y permitió que las élites conservaran su influencia sobre las políticas públicas. Esto fue particularmente evidente en el sector rural, donde la propiedad pública fue más difícil de imponer y donde los gobiernos de centro-izquierda fracasaron significativamente en transformar el modelo de desarrollo agroindustrial en favor de los pequeños productores (Vergara-Camus & Kay, 2017).

Mientras que el final del superciclo de las materias primas creó condiciones económicas que desafiaron estructuralmente el poder de los gobiernos de izquierda en toda la región, las formas en que las élites recuperaron el poder instrumental dependieron en gran medida de las circunstancias locales. Chiasson-Le Bel y Larrabure (2019) enfatizan la importancia de los factores políticos internos, argumentando que la izquierda demostró ser incapaz de desarmar a la derecha de una manera duradera y sostenible, especialmente en aquellos casos (como en Chile) en los cuales



las élites empresariales estaban fuertemente posicionadas dentro del Estado. También sostienen que los gobiernos de la «marea rosa» no lograron empoderar a los movimientos populares de tal manera que desafiaran el poder de las élites de manera duradera.

Estos gobiernos se vieron obligados, por lo tanto, a caminar sobre la cuerda floja entre la búsqueda de un programa transformador y los desafíos de la clase dominante cuyos intereses se vieron amenazados (Nelson, 2019). Como los gobiernos de izquierda habían experimentado anteriormente (por ejemplo, en Chile con la Unidad Popular) buscar la transformación sin neutralizar primero a la derecha, podría resultar en un experimento de corta duración; pero negociar con las élites para facilitar esa transformación limitaría los cambios posibles y supondría el riesgo de enemistarse con aquellos sectores populares que la demandaba (Wolff, 2016). En la misma línea, Ellner (2019) argumenta que la dificultad de buscar colaborar con sectores de la clase empresarial, como la mayoría de los líderes de la «marea rosa» se vieron obligados a hacer, implicaba, como mínimo, la necesidad de actuar con precisión y de tener conciencia del equilibrio de poder y hasta dónde podría empujarse en coyunturas específicas.

Si el resurgimiento de la derecha representó una «nueva» derecha, o más bien, un retorno a la vieja derecha relegada durante la marea rosa, es una pregunta relevante. Muchos de los nuevos gobiernos de derecha que asumieron el poder en el período 2015-2020 parecieron ser un retroceso al período anterior, aquel de gobernanza neoliberal, con su insistencia en reducir la intervención estatal y defender la propiedad privada. En algunos casos, como en Argentina y Ecuador, esta agenda se vio reforzada por las condicionalidades externas impuestas por el FMI. No obstante, es importante notar que las instituciones financieras con sede en Washington jugaron un papel mucho menos trascendente en este momento, en comparación con el de las décadas de 1980 y 1990.

La «nueva» derecha se hizo más evidente en Brasil, donde Bolsonaro reescribió el guion, inspirado más en los principios autoritarios anteriores (de hecho, militaristas) que en el liberalismo económico. Bolsonaro siguió el liderazgo establecido por Donald Trump en los Estados Unidos y por otros «nuevos» populistas de derecha en Europa del Este (Mudde, 2019). Esto abrió un cisma entre él (y sus compañeros autoritarios) y quienes respaldaban una agenda explícitamente neoliberal, personificada por su ministro de finanzas, Paulo Guedes, un discípulo dedicado de la Escuela de Chicago. Aunque elegido con el apoyo entusiasta de gran parte de la comunidad empresarial brasileña, Bolsonaro logró alejar a amplias franjas de la clase empresarial nacional e internacional. Esta división también estuvo presente, aunque en menor medida, en otros países en los que sectores de derecha buscaron inspiración en un pasado autoritario, entregándose a métodos populistas para alcanzar y mantener el poder político.

Esto llama nuestra atención sobre nuevos elementos emergentes en la vida política que habían estado ausentes, en gran medida, en los años ochenta y noventa. Habían surgido nuevas fuentes de apoyo masivo a la derecha alienadas por la experiencia de la «marea rosa». Entre estas se destacaron los grupos de cristianos evangélicos que habían aumentado notablemente en número y voz en toda la región, cuyo apoyo fue buscado no solo por políticos como Bolsonaro en Brasil, sino incluso en países relativamente seculares como Costa Rica. Los políticos de derecha también pudieron apelar a la opinión pública en temas como la inseguridad, lo que proporcionaba una distracción útil frente a las consignas de la izquierda relacionadas con el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso. Las políticas de orden público le proporcionaron a la derecha un potente recurso. En las encuestas de opinión de muchos países, el miedo a la inseguridad llegó a superar con creces temas como el desempleo en la lista

de prioridades de las personas. Mientras tanto, el crecimiento de internet en la vida común de la gente proporcionó nuevos canales para la comunicación política, a través de los cuales los grupos de derecha generalmente demostraron ser más hábiles para influir en la opinión que los de izquierda. Este cambio transformó las formas de obtener apoyo ideológico. A nivel discursivo, por lo tanto, las condiciones habían cambiado de manera significativa desde la anterior ofensiva derechista de la década de 1980. Así, estas fueron algunas de las condiciones que afectaron los desarrollos políticos en los Andes centrales, con la izquierda experimentando reveses significativos en dos de sus anteriores bastiones, Ecuador y Bolivia, mientras que, en el Perú, la hegemonía de la derecha comenzó a mostrar signos de debilidad en el comando que ejercía sobre la opinión pública.

## **BOLIVIA**

La confrontación inicial entre el gobierno del MAS y las élites económicas de Bolivia dio paso, cada vez más, a relaciones relativamente cooperativas, después de 2009. Aunque este acercamiento caracterizó las relaciones Estado-empresa en general, fue particularmente pronunciado en el caso de las élites económicas de Santa Cruz. En términos de poder empresarial, este giro mutuo hacia una mayor cooperación reflejó la dramática pérdida de poder instrumental (que creó fuertes incentivos para que las élites empresariales cooperaran), así como la persistencia del poder estructural (el cual empujó al gobierno hacia la cooperación). En términos de poder estructural, el fin del boom de las materias primas, aunque no fue la causa inicial del acercamiento, resultó importante, ya que hizo que el gobierno del MAS fuera más dependiente de sectores económicos distintos de los hidrocarburos y los minerales (en particular, la agricultura y la producción de alimentos).

El aumento de la cooperación entre el gobierno y las más importantes élites económicas de Bolivia también significó que estas últimas pudieran recuperar parte del poder instrumental que habían perdido. Al mismo tiempo, la cooperación entre el gobierno y las empresas fue posible gracias al retiro de la agenda de reformas estructurales redistributivas impulsadas al principio por el gobierno del MAS. Este cambio fue más visible en el área de la política agrícola y la reforma agraria, donde el intento inicial de mejorar la distribución de la tierra a favor de las comunidades indígenas y campesinas, así como de los pequeños propietarios, perdió impulso, y la titulación de tierras nuevamente benefició a las empresas agrícolas (Ormachea & Ramírez, 2013; Crabtree & Chaplin, 2013, pp. 31-32; Webber, 2017). En términos más generales, el último período del gobierno de Morales se caracterizó por la falta de iniciativas de reforma estructural, que hubieran desafiado los intereses empresariales (Arze & Gómez, 2013; Webber, 2016; Wolff, 2019). Por un lado, esto significó que el poder empresarial estructural no se redujera más y, por el otro, contribuyó al aumento de las críticas y las protestas de sectores significativos de las fuerzas populares que, en primer lugar, habían llevado al MAS al poder.

Aquí observamos cómo estas dinámicas dieron forma a los últimos años del gobierno de Morales, hasta su sorpresiva caída a fines de 2019. También analizamos el breve período de la presidencia interina de Jeanine Áñez (2019-2020), durante el cual las viejas élites, incluidas las élites empresariales tradicionales, retomaron temporalmente el poder político a nivel nacional (Wolff, 2020a). Antes de profundizar sobre cómo evolucionaron las relaciones gobierno-empresa en este contexto, resumiremos los principales hechos que llevaron desde la reelección triunfal de Evo Morales en 2014, con más del 60% de los votos, a su renuncia forzada en noviembre de 2019 y el cambio dramático a un gobierno interino

de derecha y, finalmente, hasta las nuevas elecciones de octubre de 2020, que llevaron nuevamente al MAS al poder<sup>143</sup>.

Las grietas en la ampliada alianza de las fuerzas populares que sostenían los gobiernos del MAS ya habían estallado temporalmente antes de las elecciones de 2014 (Mayorga, 2020b, p. 22). Durante el llamado «gasolinazo», a fines de 2010, protestas sociales masivas obligaron al gobierno a retirar un decreto que habría cortado los subsidios a los combustibles. En 2011, el proyecto de construir una carretera desde Villa Tunari (Cochabamba) hasta San Ignacio de Mojos (Beni) por el territorio indígena y el parque nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) también provocó importantes protestas, incluida una gran marcha indígena hacia La Paz. La marcha fue encabezada por la organización de pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia, la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB), pero también recibió el apoyo de su contraparte de las tierras altas, el Consejo de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ). Inicialmente, el gobierno del MAS se negó a negociar y la protesta incluso se encontró con instancias de represión violenta por parte de la policía nacional, pero luego Morales firmó un acuerdo que declaraba el TIPNIS como una zona intangible.

Aun así, el conflicto por el TIPNIS continuaría, al igual que la relación conflictiva entre el gobierno de Morales y algunas organizaciones indígenas importantes (Postero, 2017, pp. 122-132)<sup>144</sup>. Como mostraría la votación de 2014, estos conflictos, en sí mismos, no constituyeron amenazas significativas a la hegemonía del

---

<sup>143</sup> Véanse los análisis de Mayorga (2020a), así como de Sovereign y Exeni (2020).

<sup>144</sup> En cuanto al conflicto por el TIPNIS, un cuestionado proceso de consulta en la zona controlado por el gobierno llevó a la mayoría parlamentaria del MAS en 2017 a suspender, finalmente, la ley que declaraba «intocable» al TIPNIS. El conflicto del TIPNIS también enfrentó a las comunidades y organizaciones indígenas, lo que permitió al gobierno del MAS dividir tanto a la CIDOB como a la CONAMAQ.

MAS a nivel nacional. Sin embargo, al fragmentar y desmovilizar parcialmente a la poderosa alianza de fuerzas populares que había sostenido al gobierno de Morales durante sus primeros años, aumentó la vulnerabilidad del gobierno frente a una oposición eventualmente reconstituida (Moldiz, 2020, pp. 31-32, 70-80). De hecho, controversias sobre el modelo de desarrollo perseguido por el MAS, la cooperación del gobierno con la agroindustria en las tierras bajas y las consecuencias de estos arreglos para el medio ambiente y las poblaciones locales resurgirían con los dramáticos incendios forestales que afectaron partes importantes de las tierras bajas bolivianas en las semanas anteriores a las elecciones de 2019. En este contexto, los críticos no solo condenaron lo que afirmaron fue la tímida respuesta del gobierno del MAS, sino que también atribuyeron la extensión de los incendios forestales, al menos parcialmente, a la política del MAS de expandir la frontera agrícola (ver Brockmann, 2020, pp. 39-40).

Sin embargo, el asunto que desencadenaría el debilitamiento y eventual caída de Morales fue la cuestión de su reelección, siendo el referéndum de febrero de 2016 el evento clave en este sentido (Mayorga, 2020b, pp. 16-22; Wolff, 2020, pp. 164-165). Morales había sido reelegido dos veces (en 2009 y 2014), y los límites de mandato establecidos por la constitución de 2009 claramente le prohibían volver a presentarse a las elecciones presidenciales de 2019. De este modo, al comienzo del período presidencial, el gobierno decidió convocar a un referéndum con miras a cambiar este aspecto de la constitución para permitir que Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera se presenten a una nueva elección. El referéndum ayudó a unir y movilizar a la oposición fragmentada detrás de un objetivo común, pero también fue recibido con críticas significativas, o al menos con apatía, entre algunos distritos electorales del MAS. En el contexto de un supuesto escándalo de corrupción que involucraba a Gabriela Zapata,

una expareja de Morales, una estrecha mayoría de los votantes finalmente rechazó la propuesta del gobierno (Driscoll, 2017).

Aunque reconociendo la derrota electoral, el MAS decidió ignorar la esencia del voto popular y decidió impulsar una reinterpretación constitucional por parte de la Corte Constitucional. En 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) dictaminó que los límites del mandato contenidos en la constitución violaban el derecho universal a la participación política consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por tanto, eran inconstitucionales. Esta controversial jugada no solo asestó un golpe importante a la legitimidad de Morales y su gobierno entre importantes sectores de la población, incluso en el electorado del MAS; también condujo a un movimiento de protesta sostenido «en defensa de la democracia», que unió a la oposición política y movilizó partes de las clases medias urbanas (Tórrez, 2020, pp. 111-116; Zegada, 2019, pp. 150-152). Esto, junto con una situación macroeconómica cada vez más difícil, que limitó la capacidad del gobierno del MAS para responder con medidas fiscales a las demandas sociales, preparó el escenario para las elecciones de octubre de 2019<sup>145</sup>.

Según los resultados oficiales, que luego serían anulados, Morales ganó la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019 con un 47,08%, superando el requerimiento de ventaja de diez puntos porcentuales sobre el candidato

---

<sup>145</sup> Un ejemplo de ello fue el conflicto entre el gobierno central y un movimiento de protesta regional de Potosí por la distribución de los (futuros) ingresos de la extracción de litio. Aunque centrado en la ciudad de Potosí y extendiéndose solo parcialmente a las zonas rurales del departamento, durante las elecciones de 2019 este conflicto redujo significativamente el apoyo al MAS en este su bastión tradicional y contribuyó a fuertes protestas poselectorales en Potosí. La figura clave aquí fue Marco Pumari, el líder del comité cívico local, quien luego se uniría a su homólogo de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, como su compañero de fórmula para la carrera presidencial de 2020 (Tórrez, 2020, pp. 85-91).

opositor, Carlos Mesa (36,51%), solo por 0,57 puntos<sup>146</sup>. Ya antes de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) anunciara los resultados finales, estallaron protestas en todo el país para evitar lo que la oposición consideraba un fraude electoral en curso. Respaldadas por informes que suponían graves irregularidades electorales, incluidas declaraciones controvertidas de la misión de la OEA en el país, estas protestas poselectorales solo continuaron escalando una vez que se anunciaron los resultados finales. El levantamiento, que movilizó principalmente a las clases medias urbanas, afectó a todas las ciudades importantes e incluyó incidentes violentos como el incendio de las oficinas electorales regionales y ataques a los simpatizantes del MAS y sus propiedades.

Durante estas protestas poselectorales, las élites opositoras de derecha de las tierras bajas bolivianas recuperaron el rol que habían perdido paulatinamente a partir de 2008, convirtiéndose nuevamente en protagonistas de la resistencia contra el MAS. El ascenso del líder radical del Comité Pro Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, quien rápidamente reemplazó al candidato presidencial Carlos Mesa como la voz principal de la campaña anti-Morales, es un ejemplo de ello, al igual que el de Jeanine Áñez, una senadora de la oposición proveniente del Beni que eventualmente sucedió a Morales en la presidencia (Tórrez, 2020; Zegada, 2020). Luego de que la Secretaría General de la OEA, sobre la base a los resultados preliminares impugnados en una auditoría electoral, pidiera la anulación de los resultados, Morales aceptó la realización de nuevas elecciones. Mientras tanto, sin embargo, las protestas se habían radicalizado al punto de aceptar

---

<sup>146</sup> De acuerdo con la constitución boliviana, para ganar la carrera presidencial un candidato debe superar el 50% de los votos válidos emitidos o el 40% más un 10% de ventaja sobre el segundo candidato. Para un análisis detallado de las elecciones de 2019, la controversia sobre el supuesto fraude electoral y la crisis política poselectoral, ver Mayorga (2020b, pp. 3-26) y Wolff (2020c, pp. 166-178).



solo la renuncia inmediata del presidente y vicepresidente. Como la policía nacional se había sumado a las protestas y, finalmente, cuando el jefe de las fuerzas armadas «sugirió» públicamente que el presidente debería renunciar, Morales se vio obligado a hacerlo. El 10 de noviembre de 2019, Morales y García Linera anunciaron su renuncia, y al día siguiente se sintieron obligados a abandonar el país.

Dado que la dirección del MAS en ambas cámaras de la Asamblea Legislativa había renunciado de manera similar, la senadora opositora Áñez afirmó que la sucesión presidencial, tal como lo establece la constitución, recaía en ella. Bajo fuertes críticas del MAS, pero con el aval de la Corte Constitucional, Áñez asumió así la presidencia y formó un gobierno de transición para llevar al país hacia nuevas elecciones<sup>147</sup>. Este giro político —del MAS a un gobierno liderado por una política muy conservadora de las tierras bajas bolivianas, que tenía al menos, rasgos golpistas— provocó protestas masivas y en parte violentas de los simpatizantes del MAS<sup>148</sup>. Los militares y la policía, que luego salieron juntos a las calles para «pacificar» el país, respondieron con una violenta represión. Al final, sin embargo, el gobierno de Áñez y la mayoría parlamentaria del MAS llegaron a un acuerdo que permitió la convocatoria a nuevas elecciones y llevó al fin de la escalada violenta.

Llama la atención que las élites empresariales de Bolivia asumieran una posición cautelosa y, aparentemente, jugaran un papel marginal en la movilización contra la renovada candidatura de Morales entre 2016 y 2019, así como en las protestas poselectorales de octubre y noviembre de 2019 (ver Wolff, 2020a).

---

<sup>147</sup> Eva Copa, quien asumió la presidencia del Senado, luego afirmó que los miembros del MAS en el Congreso fueron excluidos por la fuerza de la sesión en la que se ratificó la sucesión de Áñez, cuestionando así la legitimidad de la sucesión.

<sup>148</sup> Sobre las controversias sobre el presunto fraude electoral y el supuesto golpe de Estado, ver Wolff, 2020c, pp. 170-178.

A pesar de las evidentes afinidades político-ideológicas y socio-culturales entre las élites económicas y el emergente movimiento anti-MAS, los empresarios y gremios se sumaron a las protestas de manera muy paulatina, vacilante e inconsistente<sup>149</sup>. Por ejemplo, en febrero de 2018, la CEPB se abstuvo de apoyar explícitamente las protestas en el segundo aniversario del referéndum. Por el contrario, las asociaciones más importantes de Santa Cruz (como ANAPO, CAO, y FEPSC), pero también la Cámara Nacional de Comercio (CNC) se sumaron al llamado a un «paro cívico». De manera similar, en respuesta a otro llamado para protestas masivas en diciembre de 2018, el presidente de la CEPB, Ronald Nostas, enfatizó que el papel de su organización era representar los intereses comerciales específicos de los empresarios del país. Al mismo tiempo, aquellas asociaciones empresariales que apoyaron las protestas anti-MAS de manera más o menos abierta, habían mantenido, en general, relaciones de cooperación con el gobierno de Morales.

A pesar de que las élites económicas ciertamente simpatizaron con las protestas y sintieron una presión social significativa para unirse a ellas, se abstuvieron de confrontar abiertamente al gobierno de Morales, en tanto que el fin del gobierno del MAS todavía parecía una posibilidad lejana. Este comportamiento empresarial, cauteloso pero calculador, es notablemente diferente del patrón que caracterizó el fin del gobierno de Siles Zuazo de principios de los años ochenta. Por un lado, esto refleja la alianza táctica entre la administración del MAS y las élites empresariales del país. Por otro lado, las cruciales diferencias en el contexto económico fueron ciertamente importantes: en marcado contraste

---

<sup>149</sup> Como ha argumentado Molina, durante los años del MAS, las marcadas diferencias en términos de estatus social y étnico contribuyeron a impedir la reconstitución de una coalición gobernante basada en el estatus, que habría unido a la clase empresarial y la élite política como en épocas anteriores (Molina 2019, 194).

con la década de 1980, la economía boliviana siguió funcionando bastante bien, con tasas de crecimiento muy por encima del promedio regional de América Latina hasta la crisis de 2019. Si bien los bajos precios de las materias primas llevaron a un aumento de los déficits, tanto en la cuenta corriente como en el presupuesto fiscal, la gran reserva de divisas acumulada durante el auge de las materias primas permitió al gobierno de Morales mantener niveles elevados de inversión pública (Wolff, 2019, p. 120). El MAS, por tanto, ganó tiempo de manera efectiva y se abstuvo de tomar decisiones políticamente costosas, como recurrir a medidas de austeridad o, por ejemplo, aumentar la recaudación de impuestos de los sectores empresariales prósperos y las élites adineradas.

A lo largo de 2019, las principales asociaciones empresariales mantendrían el enfoque bastante pragmático frente al gobierno del MAS, en contraste con el movimiento de oposición, que reunió a los sectores medios urbanos recién movilizados, a la oposición política y a los comités cívicos resurgentes. En febrero de 2019, el Comité Pro Santa Cruz eligió a Camacho como su nuevo presidente, un representante conservador radical del movimiento para la autonomía del departamento. Un mes después, el presidente de la FEPSC, Luis Barbery, fue elegido como nuevo presidente de la CEPB. Barbery, también de Santa Cruz, representó a la principal corriente pragmática de las élites empresariales de Bolivia, las que argumentaron a favor de mantener una posición «profesional» o «apolítica» frente al entorno sociopolítico cada vez más polarizado<sup>150</sup>. A lo largo de 2019, este posicionamiento pragmático de los líderes y asociaciones empresariales

---

<sup>150</sup> En una entrevista con el diario cochabambino *Los Tiempos*, en marzo de 2019, justo antes de su elección como presidente de la CEPB, Barbery justificó su distanciamiento frente al movimiento opositor al enfatizar que la política era tarea de otros sectores y no del gremio empresarial, cuyo propósito era centrarse directamente en cuestiones relacionadas con los negocios (como se cita en Wolff, 2020a, p. 142).

más importantes atraería críticas cada vez más duras del movimiento anti-MAS, y de Camacho en particular. Esta crítica culminaría en noviembre de 2019, con el llamado de Camacho a la renuncia de los presidentes de CEPB/FEPSC y CAINCO, Luis Barbero y Fernando Hurtado, respectivamente (*El Deber*, 2019).

Incluso durante las protestas masivas contra el supuesto fraude electoral a fines de 2019, las asociaciones empresariales más importantes se abstuvieron de romper abiertamente con el gobierno. Mientras enfatizaban la necesidad de respetar la voluntad del pueblo expresada en las elecciones, instituciones como CEPB, CNI, CAINCO, y FEPSC llamaron al movimiento de oposición a preservar la paz y abstenerse de perturbar la actividad económica normal. La CEPB, por ejemplo, respondió a la escalada de protestas contra el MAS enfatizando que el país «no debe ingresar en un proceso de confrontación entre hermanos, de división, de bloqueos y de posible destrucción de su aparato productivo», e incluso en el mismo día de la renuncia de Morales la organización se limitó a llamar a la Asamblea Legislativa a convocar a nuevas elecciones. Otras asociaciones, en particular las de Santa Cruz, se sumaron mucho antes a las protestas contra el MAS. Casi inmediatamente después de las elecciones, un par de asociaciones de Santa Cruz, como la CAO, expresaron su apoyo a las protestas «cívicas» y al Comité Pro Santa Cruz en particular<sup>151</sup>. Fue solo con la renuncia forzada de Morales y la asunción de Áñez como presidenta interina que las élites empresariales finalmente cerraron filas y se unieron abiertamente al «nuevo bloque de poder» que asumió el control del estado central (Molina & Bejarano, 2020, pp. 172-178).

---

<sup>151</sup> Para las declaraciones y comunicados de prensa respectivos, véase Wolff, 2020a, pp. 143-147.

Con Áñez, una política del Beni y miembro del conservador partido Demócratas, con sede en Santa Cruz, la élite político-económica boliviana, previamente desempoderada, retornó al poder a nivel nacional. Además de Áñez, una variedad de miembros del gabinete procedía de, o tenían estrechos vínculos con, la comunidad empresarial y los partidos políticos conservadores, y los sectores de la élite de Santa Cruz desempeñaron un papel muy importante<sup>152</sup>. Aparte de la fuerte presencia de representantes favorables al empresariado dentro del nuevo gabinete, el gobierno también estableció de inmediato los mecanismos de influencia empresarial. Estos incluían el Consejo de Desarrollo Productivo, establecido conjuntamente por la administración de Áñez y la CEPB «como instancia consultiva para sugerir políticas económicas» (citado en Wolff, 2020a, p. 154). Aún más, el cambio al gobierno de Áñez estuvo acompañado de un realineamiento significativo del panorama mediático. Rápidamente, todos los grandes medios, tanto privados como públicos, convergieron en torno a un discurso oficialista y anti-MAS (Molina & Bejarano, 2020). En resumen, la administración de Áñez vio la restauración de los canales de influencia empresarial disfrutados por las élites económicas tradicionales: personas con ideas afines al frente de los ministerios económicos clave, un partido gobernante proempresarial con vínculos directos con las élites económicas, acceso

---

<sup>152</sup> Un caso ilustrativo es el de José Luis Parada, economista de Santa Cruz. Antes de incorporarse a la administración de Áñez como ministro de Economía y Finanzas, Parada había hecho su carrera en los sectores privado y público de Santa Cruz (Wolff, 2020a, p. 153). Inicialmente, la administración de Áñez también se caracterizó por la fuerte presencia de personas afines a Camacho, entonces líder del Comité Pro Santa Cruz, quien había ganado protagonismo como el rostro radical de la oposición anti-MAS durante las protestas poselectorales de 2019 (Tórrez, 2020, pp. 81-85). La alianza entre Áñez y Camacho no duró mucho, ya que ambos finalmente decidieron postularse para las elecciones presidenciales de 2020 (con Áñez retirando su candidatura muy tarde en el proceso) (Tórrez, 2020; Zegada, 2020).

político privilegiado otorgado a asociaciones empresariales y un panorama mediático favorable a las empresas. Todo esto significó esencialmente, un retorno (temporal) de las características más importantes que habían caracterizado la política económica en la era anterior a Morales.

Una vez en el cargo, la administración de Áñez inició un rápido cambio político, dejando claro que el objetivo central era llevar a Bolivia de vuelta a la era previa al MAS. En el ámbito de la política económica esto incluyó pasos hacia el desmantelamiento del modelo de desarrollo centrado en el Estado establecido por el MAS. Sin embargo, dada la continua mayoría del MAS en el parlamento y luego la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020, los cambios reales en este ámbito fueron graduales y limitados. En enero de 2020, por ejemplo, el gobierno de Áñez emitió un decreto que liberalizó las exportaciones agrícolas y agroindustriales. Si bien eliminó las restricciones temporales a la exportación que el gobierno del MAS había impuesto a una serie de productos importantes, el nuevo gobierno se abstuvo de liberalizar todas las exportaciones, manteniendo restricciones a la exportación de arroz y trigo (Wolff, 2020a, p. 154). La pandemia del Covid-19 y sus consecuencias socioeconómicas provocaron, así, crecientes tensiones y desacuerdos entre el gobierno interino y las élites empresariales. En este contexto, las críticas expresadas por las diferentes asociaciones empresariales se centraron más abiertamente en las restricciones desproporcionadas que impactaron indebidamente en las actividades económicas, en el insuficiente apoyo gubernamental a las empresas perjudicadas por el confinamiento, así como (en el sector bancario) el aplazamiento de los pagos crediticios (Wolff, 2020a, p. 160).

Al final, el efímero gobierno de Áñez careció del tiempo y el poder para revertir el modelo de desarrollo de manera decisiva.

Al mismo tiempo, la decisión de Áñez de presentarse a las elecciones presidenciales de 2020 dividió al campo anti-MAS, lo que provocó que tanto Mesa como Camacho criticaran abiertamente a la administración interina. La mala gestión del gobierno durante el Covid-19 y los escándalos de corrupción vinculados a la pandemia socavaron aún más el apoyo popular a Áñez, quien finalmente decidió retirar su candidatura. El MAS, en cambio, demostró ser capaz de unirse detrás de una nueva candidatura presidencial, integrada por el exministro de Economía, Luis Arce, y el exministro de Relaciones Exteriores, David Choquehuanca. La actitud revanchista y la retórica abiertamente racista empleada por algunos miembros del gobierno interino y también entre sus simpatizantes, sumadas a los intentos de criminalizar y reprimir a los miembros y (supuestos) simpatizantes del MAS, ayudaron a que el MAS se reestableciera como el representante indiscutible de los sectores populares. Como resultado, Arce obtuvo una victoria triunfal en las elecciones de 2020, al obtener el 55% de los votos en la primera vuelta. Las elecciones tuvieron lugar en octubre, después de haber sido pospuestas dos veces, aparentemente debido a la pandemia. Con 29% y 14% respectivamente, Mesa y Camacho quedaron muy atrás.

Con la victoria de Arce y el MAS, el regreso al poder de la alianza de las élites políticas, económicas y sociales tradicionales resultó ser un interludio breve y transitorio. El intento de construir una nueva hegemonía anti-MAS fue un espectacular fracaso. En primer lugar, las rivalidades personales de figuras importantes como Áñez, Camacho y Mesa, así como las diferencias políticas e ideológicas subyacentes, que continuaron dividiendo a los bandos anti-MAS, significaron que la alianza de facto que había contribuido al derrocamiento de Morales se desintegrara rápidamente, una vez que el enemigo común fue expulsado. En segundo lugar, la continua mayoría del MAS en el parlamento, y la capacidad

del MAS y sus aliados para movilizar la resistencia, limitó severamente el margen de maniobra de la administración de Áñez. Esto hizo que fuera más difícil para el gobierno utilizar políticas aún más draconianas para evitar un regreso del MAS, por ejemplo, intensificando la represión, proscribiendo al partido por completo o posponiendo las elecciones indefinidamente o, también, promulgando cambios de política de mayor alcance y por lo tanto, más difíciles de revertir<sup>153</sup>. En tercer lugar, y quizás lo más importante, el gobierno de Áñez y sus aliados se guiaron por un dramático error de percepción: a pesar de que la candidatura de Morales de cara a otra reelección, junto con las graves denuncias de fraude, provocaron una amplia resistencia entre sectores de la población boliviana, nunca hubo una mayoría a favor del cambio radical y conservador que Áñez buscaba.

Irónicamente, al obligar al MAS a buscar una alternativa a Morales, el gobierno interino, sin saberlo, facilitó una renovación, tanto del partido como de sus vínculos con los sectores populares en general y con la población indígena en particular (Mayorga, 2020c). En este contexto, las élites empresariales de Bolivia jugaron un papel notablemente pasivo. Sin haber contribuido significativamente al derrocamiento de Morales, claramente se beneficiaron del cambio del MAS al gobierno de Áñez. Con el gobierno interino y los correspondientes cambios en las posiciones adoptadas por el sector de los medios, su poder instrumental

---

<sup>153</sup> Originalmente, las nuevas elecciones fueron previstas para mayo de 2020, pero se pospusieron hasta setiembre debido a la pandemia del Covid-19. Cuando el TSE decidió posponer aún más las elecciones para octubre de 2020, estallaron grandes protestas que solo pudieron ser apaciguadas por la declaración del TSE y la ley correspondiente, aprobada por el parlamento, de que la nueva fecha era ahora definitiva e impostergradable (Mayorga, 2020c, pp. 21-26). En este contexto, no había manera de que Áñez presionara por otra extensión de su presidencia interina, incluso si esto ciertamente hubiera sido de su interés, dada su caída en picada en los sondeos de las encuestas de opinión. Como consecuencia, retiró su nombre de la carrera.



y discursivo aumentó significativamente. Sin embargo, como grupo social, las élites empresariales no pudieron, y tampoco lo intentaron seriamente, utilizar este poder recuperado para contribuir a la formación de una coalición de gobierno más sostenible.

## ECUADOR

En Ecuador, las grietas significativas en la hegemonía de la «Revolución Ciudadana» se manifestaron, por primera vez, en 2015<sup>154</sup>. A diferencia de Bolivia, el final del boom de las materias primas sumió inmediatamente a Ecuador en una recesión y empujó al gobierno de Correa a adoptar controvertidas medidas políticas (Meléndez & Moncagatta, 2017, pp. 417-420). Entre la serie de protestas antigubernamentales que tuvieron lugar en 2015, se destacan dos (Ibarra, 2015). En junio de 2015, los planes para aumentar los impuestos sobre la herencia y las ganancias de capital inmobiliario provocaron grandes protestas entre la clase media urbana y las élites empresariales (Ramírez, 2019, pp. 16-18). En agosto de 2015, la movilización contra las reformas constitucionales, centradas en el plan del gobierno para eliminar los límites de mandato constitucional, alcanzó su punto máximo en un paro nacional. En ambos casos, las protestas obligaron al gobierno a dar marcha atrás. Las reformas fiscales quedaron archivadas en junio<sup>155</sup>, y cuando la Asamblea Nacional aprobó las reformas constitucionales en diciembre de 2015, estas incluyeron la importante salvedad de que la posibilidad de

---

<sup>154</sup> Sin duda, las críticas al gobierno de Correa por parte de antiguos aliados y sus miembros habían surgido antes. Véase, por ejemplo, la recopilación de contribuciones en Álvarez y otros (2013) y Muñoz (2014).

<sup>155</sup> Sin embargo, la propuesta de un impuesto a las ganancias extraordinarias de capital (Ley de plusvalía) fue posteriormente reintroducida en el parlamento y aprobada en diciembre de 2016 (Criollo, 2018).

reelección ilimitada entraría en vigor recién después de las elecciones de 2017. De este modo, al evitar que Correa se presentara a otra elección presidencial, el gobierno de Alianza PAIS, evitó el tipo de movilización sostenida «en defensa de la democracia», que luego enfrentaría la administración del MAS en Bolivia. Así las cosas, esta concesión significaba que el partido gobernante necesitaba un nuevo candidato presidencial para suceder a Correa, y esto recayó en Lenín Moreno, quien se había desempeñado como vicepresidente bajo Correa entre 2007 y 2013 (Meléndez & Moncagatta, 2017, pp. 426-427).

Para la Alianza PAIS, la decisión de traspasar el poder de Correa a Moreno fue un éxito electoral, pero, al final, resultó políticamente fatal. Con una prometedora continuidad en las políticas económicas y sociales, pero con un enfoque de gobierno menos conflictivo y arbitrario, Moreno ganó por un estrecho margen la segunda vuelta de las elecciones de 2017 sobre el candidato derechista y empresario Guillermo Lasso<sup>156</sup>. Sin embargo, después de asumir el cargo, Moreno y su predecesor Correa se pelearon rápidamente (Labarthe & Saint-Upéry, 2017; Wolff, 2018a). Como consecuencia, Alianza PAIS se dividió, Correa y sus aliados se convirtieron en los más feroces opositores de Moreno, y Moreno tornó gradualmente hacia la derecha política, hacia las élites

---

<sup>156</sup> Entre 1993 y 2012 Lasso fue presidente ejecutivo del Banco de Guayaquil, la agencia líder de un importante conglomerado financiero y, también, principal accionista de este banco. En 2012, Lasso renunció a su cargo en el Banco de Guayaquil para competir contra Correa en las elecciones presidenciales de 2013, como líder del movimiento político CREO (Creando Oportunidades), establecido y dirigido básicamente por él mismo. En lo personal, no provenía de la élite costeña tradicional de Ecuador sino de la clase media y, como miembro del Opus Dei, representaba posiciones ortodoxas conservadoras en materia religiosa y social. En términos de su (limitada) carrera política, Lasso actuó brevemente como gobernador de Guayas (1998-1999) antes de ser nominado por el presidente Mahuad como su «superministro» de Economía, cargo que ocupó por un mes en medio de la escalada de la crisis financiera del Ecuador (ver Chiasson-LeBel, 2019, pp. 164-165; Pástor, 2021; Plan V, 2021).

empresariales y el FMI. Al igual que en Bolivia, el experimento ecuatoriano con el posneoliberalismo no fue rechazado por la población, sino desbaratado de manera efectiva por maniobras políticas no electorales. En el caso de Ecuador, sin embargo, fue un presidente electo quien supervisó el giro político. Ecuador con Moreno, en este sentido, se asemeja a la trayectoria del «neoliberalismo por sorpresa» (Ramírez, 2019, p. 20), término que acuñó Susan Stokes (2004) para describir el giro poselectoral hacia las reformas neoliberales por parte de varios presidentes latinoamericanos en la década de 1980 y 1990.

Inicialmente, Moreno demostró tener bastante éxito en unir el campo heterogéneo de las fuerzas anticorreístas y en capitalizar un sentimiento generalizado contra Correa, que fue alimentado por acusaciones de corrupción contra representantes importantes de su administración. La fórmula que sustentó el apoyo político y popular de Moreno durante su primer año en el cargo fue una agenda de reformas político-institucionales que, simultáneamente, apuntaban a desplazar a los correístas de todas las instituciones clave del Estado (Olivares & Medina, 2020, p. 319; De la Torre, 2020, pp. 106-109). La «lucha contra la corrupción» jugó un papel crucial en este sentido. Desde principios de 2017, parcialmente provocado por el escándalo regional de Odebrecht, surgieron graves acusaciones de corrupción contra importantes figuras de los gobiernos de Correa (Acosta & Cajas, 2018, pp. 163-176) a las que Moreno respondió adoptando una agenda anticorrupción resultado de la cual varios antiguos altos funcionarios fueron procesados, condenados y encarcelados, incluido el vicepresidente de Moreno, Jorge Glas, quien ya se había desempeñado como vicepresidente durante el periodo de Correa (De la Torre, 2020, pp. 106-107; Wolff, 2018a, p. 286). También Correa fue condenado (en ausencia, habiendo salido del país en julio de 2017), lo que le ha impedido postularse de nuevo

a cargos políticos. Un segundo cambio de política que facilitó la convergencia de Moreno con la amplia gama de fuerzas contra Correa tuvo que ver con el levantamiento de las restricciones legales y administrativas en el espacio cívico y en la esfera pública que se habían impuesto durante la era de Correa<sup>157</sup>.

Estos cambios de política se consolidaron a través de un referéndum en febrero de 2018. Con el apoyo de prácticamente todas las fuerzas sociales y políticas de Ecuador, las propuestas gubernamentales encontraron un apoyo público abrumador. Las reformas constitucionales correspondientes permitieron, entre varias reformas, una reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Esto permitió al gobierno de Moreno reemplazar, primero, a los miembros del CPCCS y, luego, a todas aquellas autoridades por cuyo nombramiento era responsable el Consejo (por ejemplo, el Procurador General, el Contralor General, el Consejo Judicial y el Tribunal Constitucional). Además, al restablecer los límites constitucionales de mandato para los cargos electos y prohibir que todos los condenados por corrupción se postulen para cargos políticos, Correa y los más importantes correístas vieron severamente limitadas sus posibilidades de presentarse en futuras elecciones (Olivares & Medina, 2020, pp. 337-338; Ramírez, 2019, p. 22; Wolff, 2018a, p. 287).

En el ámbito de la política económica, Moreno avanzó gradualmente hacia una agenda cada vez más ortodoxa de políticas de austeridad y reformas centradas en el mercado. Desde el principio, el nuevo presidente enfatizó que había heredado dificultades económicas mucho más serias de lo que jamás había reconocido

---

<sup>157</sup> Las medidas más importantes en esta área, incluyeron la reforma de las controvertidas regulaciones sobre las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, la restitución de la personalidad jurídica de una ONG ambiental que había sido cerrada en 2013 y el indulto de activistas indígenas que habían sido condenados por participar en las protestas (Wolff, 2018a, p. 296).

su predecesor. En particular, señaló un nivel de deuda pública (59% del PBI) que resultó mucho más alto de lo que el gobierno de Correa había afirmado anteriormente (28%) e, incluso, superó el límite legal (40%) (Labarthe & Saint-Upéry, 2017, pp. 34-35). Al mismo tiempo, sin embargo, «prometió que no adoptaría políticas de ajuste neoliberal ni recortaría drásticamente el gasto social» (De la Torre, 2020, p. 109). El primer gabinete de Moreno incluía a varios miembros con experiencia empresarial, lo que se interpretó como una señal de apertura hacia el sector privado y generó «buenas expectativas» por parte de las cámaras empresariales de Ecuador (*El Comercio*, 2017a)<sup>158</sup>. Cabe destacar, sin embargo, que la influencia empresarial directa en la formulación de políticas económicas aún no se había extendido al Ministerio de Economía y Finanzas. En términos generales, el gobierno de Moreno, en esta primera etapa, todavía estaba dominado por personas con trayectorias políticas establecidas durante el gobierno de Correa (*El Comercio*, 2017b; Labarthe & Saint-Upéry, 2017, p. 30).

En línea con su promesa de buscar el diálogo con todos los sectores de la sociedad, casi inmediatamente después de asumir el cargo, Moreno inició un diálogo nacional con representantes de una amplia gama de organizaciones sociales y políticas, incluidas las principales asociaciones empresariales del país, pero también la organización del movimiento indígena, CONAIE (Wolff, 2018a, pp. 283-284). Además de tener reuniones frecuentes

---

<sup>158</sup> Un ejemplo clave fue el nuevo ministro de Comercio Exterior, Pablo José Campana, un empresario con trayectoria en el grupo Nobis, de Isabel Noboa, y con vínculos familiares con este grupo económico como yerno de Noboa. Durante la campaña electoral, Campana había liderado una iniciativa de 380 empresarios (Proponle), que habían apoyado la candidatura de Moreno sobre la base de una agenda concertada para promover la inversión, la producción y el empleo (ver Acosta & Cajas, 2020a, p. 428; *El Comercio*, 2017a; *El Universo*, 2017b). Para más detalles sobre las relaciones personales y superposiciones entre el gobierno de Moreno y las élites económicas de Ecuador, ver Pástor, 2019, cap. 7.

con representantes empresariales, Moreno también estableció el Consejo Consultivo Productivo y Tributario, que reunió a funcionarios clave del gobierno y representantes del sector privado (Chiasson-LeBel, 2019, pp. 162-163; *El Universo*, 2017a). Como resultado inmediato de estos contactos, el referéndum constitucional de febrero de 2018 incluyó la importante concesión a los intereses empresariales de derogar el controvertido impuesto a las ganancias extraordinarias de capital o Ley de plusvalía (Criollo, 2018)<sup>159</sup>. Otro cambio de política que respondió directamente a las demandas empresariales incluyó la reanudación de las negociaciones comerciales con los Estados Unidos, las cuales habían sido suprimidas durante el gobierno de Correa (*El Comercio*, 2018)<sup>160</sup>.

A lo largo del primer año del gobierno de Moreno, la composición de su gabinete cambió significativamente, con personas con un perfil tecnocrático, aparentemente «no político» y con estrechas relaciones con la comunidad empresarial dominando cada vez más el gobierno (Olivares & Medina, 2020, pp. 321-323). La decisión clave que consolidó este giro hacia un gobierno abiertamente proempresarial (y anti Correa) fue el nombramiento de Richard Martínez como ministro de Economía y Finanzas en mayo de 2018. Como resume Thomas Chiasson-LeBel:

Al invitar a Martínez a unirse al gobierno, Moreno integró en su gabinete a uno de los principales líderes y unificadores de la clase empresarial, el hombre que finalmente implementaría el más reciente

---

<sup>159</sup>Según Gonzalo Criollo (2018), esta concesión estaba destinada principalmente a apaciguar al sector de la construcción e inmobiliario, así como a políticos específicos de derecha, como el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, con estrechos vínculos con estos sectores.

<sup>160</sup>Además, más allá del tema comercial, mejorar las relaciones de Ecuador con el gobierno de los Estados Unidos fue un elemento clave en el giro de Moreno en el área de política exterior, que se asemeja al cambio de política promulgado por la administración de Áñez en Bolivia (ver Ramírez, 2019, p. 23). En el área de comercio, el gobierno de Moreno también se movió para unirse a la Alianza del Pacífico, orientada al libre comercio.

giro neoliberal. La estrategia a largo plazo de algunas cámaras empresariales había resultado efectiva: se movilizaba en momentos políticos cruciales (reforma del impuesto a la herencia) y, al mismo tiempo, creaba actores creíbles para ocupar puestos estatales cuando surgía la oportunidad y recuperaba mucho control sobre las instituciones estatales, incluso sin ganar elecciones (Chiasson-LeBel, 2019, p. 163; ver también Ramírez, 2019, p. 22).

De hecho, como ha señalado Chiasson-LeBel (2019), Martínez era uno de esos empresarios que más había trabajado para restablecer el poder empresarial instrumental y discursivo. Antes de convertirse en ministro de Moreno, Martínez se había desempeñado como presidente de la Cámara de Industrias y Producción (CIP) y del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), trabajando para fortalecer ambas instituciones al ampliar su membresía, mejorar su capacidad técnica, ajustar sus estrategias de cabildeo y relaciones públicas, y desarrollar «un discurso diseñado para unificar a líderes empresariales y las cámaras» (Chiasson-LeBel, 2019, pp. 161-162). Los resultados de estos esfuerzos pudieron apreciarse, primero, en 2015, cuando las más importantes cámaras empresariales, actuando colectivamente, se convirtieron en «voces principales de la oposición» en las protestas contra los planes fiscales del gobierno de Correa (Chiasson-LeBel, 2019, p. 162).

Posteriormente, los gremios empresariales se mostraron bien preparados para aprovechar la oportunidad que les brindaba la «apertura» de Moreno, la ruptura de Alianza PAIS y la búsqueda del presidente de nuevos aliados. Sin embargo, debe enfatizarse que esta estrategia exitosa por parte de las asociaciones empresariales de Ecuador también se benefició en gran medida del aumento del poder empresarial estructural, una consecuencia inmediata del cada vez más difícil contexto económico. Al igual que en Bolivia, pero mucho más acentuado en Ecuador, dada la

dependencia del petróleo y la dolarización de la economía, el fin del boom de las materias primas significó que las actividades del sector privado ganaran significativamente en importancia de cara a la balanza comercial, muy afectada por la caída de los precios del petróleo, así como en términos de inversión, empleo y tasas de crecimiento general (a la luz del papel decreciente del sector público) (ver Acosta & Cajas, 2018; Bayas-Erazo, 2020)<sup>161</sup>.

Sin duda, estos cambios de política, que reflejan la renovada influencia empresarial en la formulación de políticas económicas, no surgieron de la nada (Acosta & Cajas, 2020b). Como se observó en el capítulo 4, el gobierno de Correa ya había respondido a las condiciones económicas cada vez más difíciles, iniciando un acercamiento con importantes sectores empresariales y abrazando parte de la agenda empresarial (por ejemplo, en la política comercial). Además, desde 2014 Ecuador ya había regresado «discretamente al redil del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional» (Labarthe & Saint-Upéry, 2017, p. 35)<sup>162</sup>. Aun así, el gobierno de Correa se había abstenido de renunciar a su agenda redistributiva, como lo demuestra el impuesto a las ganancias extraordinarias de capital. Mantuvo su distancia de las asociaciones empresariales y evitó regresar oficialmente al FMI (Wolff, 2016). Así, Moreno intensificó el alejamiento de un curso posneoliberal más radical, que ya había sido iniciado bajo Correa hasta el punto de volver al status quo que precedió a Correa: un modelo de formulación de políticas económicas en línea con el pensamiento neoliberal ortodoxo y predominantemente moldeado por personas proempresa

---

<sup>161</sup> En este contexto de deterioro de las condiciones económicas, vale la pena mencionar la posición cada vez más dura de China para apuntalar el crédito a un país como Ecuador.

<sup>162</sup> Por ejemplo, en respuesta a un gran terremoto en 2016, Ecuador recibió US\$364 millones en apoyo financiero por parte del FMI (Meléndez & Moncagatta, 2017, p. 420).



(Ponce y otros, 2020, p. 11; Schützhofer, 2019)<sup>163</sup>. A nivel discursivo, este giro trajo un mayor énfasis en el déficit fiscal, un Estado supuestamente sobredimensionado e ineficiente, y la necesidad de atraer y promover la inversión privada para generar empleo (ver Ospina, 2019; King & Samaniego, 2019). Esto se basó en una estrategia discursiva promovida por asociaciones empresariales y grupos económicos que, ya durante el gobierno de Correa, trabajaron para mejorar su estrategia de llegar al público con el fin de «influir en la opinión pública para crear un clima favorable al empresariado, asegurar las políticas públicas que las empresas querían y disputar el espacio de acción del Estado» (Chiasson-LeBel, 2019, p. 165).

En términos de políticas económicas reales, la primera medida significativa del nuevo ministro de Economía y Finanzas, Martínez, fue la Ley de Fomento Productivo, aprobada por el parlamento en agosto de 2018 (ver Bayas-Erazo, 2020, p. 217; Ramírez, 2021, p. 4; Chiasson-LeBel, 2019, p. 154; Salgado, 2018). Como resume Franklin Ramírez Gallegos: «La normativa es el instrumento más agresivo planteado en Ecuador en la perspectiva de sostener al gran empresariado y reencuadrar una sociedad de mercado: sancionó la austeridad, golpeó derechos laborales, facilitó una enorme apropiación de rentas a grupos económicos (perdonó el 55% de sus deudas a los 50 mayores

---

<sup>163</sup>Las encuestas de opinión también reflejaron la forma en que Moreno continuó y profundizó significativamente una tendencia ya iniciada bajo Correa. Según los datos de Latinobarómetro para Ecuador, por ejemplo, la proporción de encuestados que vieron que su país estaba gobernado «por unos pocos grupos poderosos para beneficio propio», cayó de más del 80% —antes de la primera elección de Correa— a 34% en 2013, y aumentó durante los últimos años del gobierno de Correa, llegando al 62% en 2016. Sin embargo, con Moreno vuelve a los niveles anteriores a Correa (81% en 2018). Inversamente, la proporción de quienes respondieron que su país estaba siendo gobernado «para el bien de todo el pueblo», luego de aumentar dramáticamente entre 2006 (11%) y 2013 (62%), ya había caído antes de la elección de Moreno (al 35% en 2016), y luego fuertemente con el cambio radical de Moreno (a 17% en 2018) (Latinobarómetro, 2021).

deudores tributarios) y desmontó los instrumentos maestros del Estado desarrollista-distributivo» (Ramírez 2021, p. 4)<sup>164</sup>.

En febrero de 2019, la firma de un acuerdo con el FMI consolidó el regreso a una agenda de reformas ortodoxa. A cambio de US\$4,2 mil millones en préstamos, el gobierno de Moreno prometió medidas de austeridad de gran alcance (a través de recortes en los salarios del sector público y la inversión pública, reducciones de los subsidios a los combustibles y aumentos en los impuestos indirectos), reformas institucionales orientadas al mercado (por ejemplo, el restablecimiento de la independencia del Banco Central), la desregulación del mercado financiero y de las cuentas de capital, la privatización de facto (a través de concesiones), la «flexibilización» del mercado laboral y la promoción de inversiones del sector privado (ver Salgado, 2019; Weisbrot & Arauz, 2019). En esta ocasión, el parlamento ni siquiera participó en la discusión del acuerdo, el cual «solo fue discutido con el empresariado» (Ramírez, 2021, p. 4). El hecho de no lograr un acuerdo parlamentario sobre reformas económicas tan impopulares rápidamente resultó contraproducente para el gobierno. Como se informó, Moreno esperaba convencer a sus aliados de facto en la Asamblea Nacional de aceptar un aumento en el IVA como la medida clave para cumplir las promesas al FMI. Actores políticos importantes como CREO (Creando Oportunidades), de Guillermo Lasso, no tenían la intención de dañar sus perspectivas electorales futuras apoyando una medida tan impopular. El gobierno, por lo tanto, tuvo que pasar a promulgar su agenda por medio de un decreto ejecutivo, y la decisión recayó

---

<sup>164</sup> Las medidas específicas incluyeron una serie de exenciones de impuestos para las inversiones del sector privado, restricciones a la capacidad del gobierno para manejar el déficit presupuestario y la reintroducción de un fondo para la estabilización fiscal, a ser financiado a través de cualquier ingreso proveniente de recursos naturales no renovables (Bayas-Eraza, 2020, pp. 217-281; Salgado, 2018).

en la eliminación de los subsidios a los combustibles (ver Acosta & Cajas, 2020b, pp. 166-167; *El Universo*, 2019)<sup>165</sup>.

Como podría mostrarse por las experiencias pasadas de grandes protestas indígenas, provocadas precisamente por recortes en los subsidios a la energía, esta decisión provocó lo que se conoció como la Rebelión de Octubre. Protestas masivas, iniciadas por el sector del transporte, pero luego rápidamente asumidas por la CONAIE, culminaron en un paro nacional, que cerró importantes partes del país y la capital Quito en particular. El gobierno de Moreno y sus aliados de facto en la derecha política respondieron con una retórica agresiva y la declaración de un estado de emergencia, pero la represión avivó aún más las protestas, lo que provocó algunos disturbios y actos de vandalismo. Luego de once días de escalada de las protestas, el gobierno tuvo que dar marcha atrás, iniciando un diálogo con el movimiento indígena y retirando el controvertido decreto<sup>166</sup>.

En cierto modo, el intento fallido de impulsar reformas populares y el resurgimiento del movimiento indígena como poderoso protagonista dentro del campo de las fuerzas antineoliberales, consolidaron el retorno al patrón de elaboración de políticas económicas que había caracterizado al Ecuador durante la mayor parte de las décadas de 1980 y 1990. Los gobiernos quedaron bajo fuerte influencia de líderes empresariales, partidos de la derecha política, tecnócratas neoliberales y sus contrapartes internacionales (como el FMI), tratando de implementar reformas económicas orientadas

---

<sup>165</sup> El acuerdo de facto en el parlamento entre el remanente morenista de Alianza PAIS y CREO se mantuvo frágil a lo largo de los años. En general, el gobierno de Moreno nunca logró construir una mayoría confiable en la Asamblea Nacional y, en consecuencia, tuvo dificultades importantes para obtener la aprobación parlamentaria a sus iniciativas legales (Olivares & Medina, 2020, pp. 323-329).

<sup>166</sup> Sobre estas protestas véanse los aportes en Martínez (2020) así como Olivares y Medina (2020), Ospina (2019), Ponce y otros (2020) y Ramírez (2019).

al mercado, a los negocios y a la austeridad. Sin embargo, dadas las tensiones dentro de la élite y la resistencia popular sus éxitos fueron, a lo mucho, parciales (ver el capítulo 3).

La pandemia del Covid-19, que azotó con mucha fuerza a Ecuador, solo trajo una excepción temporal a este patrón. Los efectos desmovilizadores de la pandemia, las severas restricciones impuestas en respuesta a esta última y la gran profundidad de la crisis que provocó, permitieron al gobierno impulsar algunas reformas económicas controvertidas sin ocasionar una gran resistencia. Estas incluyeron la eliminación de los subsidios a los combustibles, así como la renovación del acuerdo con el FMI (Ramírez, 2021, pp. 5, 9)<sup>167</sup>. Al mismo tiempo, la reprogramación de la deuda pública con acreedores privados y los préstamos internacionales de emergencia, especialmente del FMI, permitieron al gobierno de Moreno evitar recortes de gastos demasiado drásticos y mitigar parcialmente las consecuencias socioeconómicas más dramáticas de la pandemia (CEPAL, 2020). Aun así, las consecuencias sociales y económicas de la pandemia fueron severas (Acosta, 2020). Políticamente hablando, así como en Bolivia y Perú, la mala gestión en la respuesta a la pandemia y el estallido de escándalos de corrupción deslegitimaron aún más al gobierno de Moreno. También, estos acontecimientos perjudicaron a personajes de la derecha como Guillermo Lasso, que aunque no participaba oficialmente en el gobierno, estaba asociado a él<sup>168</sup>. Esto se reflejó claramente en los resultados electorales de 2021.

---

<sup>167</sup> En lo que respecta a los subsidios a los combustibles, la caída dramática del precio del petróleo inducida por el Covid-19 brindó una ventana de oportunidad crucial. En este contexto, los precios de los combustibles eran ya muy baratos (Acosta, 2020, p. 13).

<sup>168</sup> Al mismo tiempo, la pandemia, en todo caso, demostró la necesidad de un Estado funcional que fuera capaz de proporcionar servicios sociales básicos y un sistema de seguridad social confiable.

Aunque Lasso, finalmente, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en abril de 2021, los resultados electorales difícilmente pueden considerarse un voto a favor del banquero guayaquileño, económicamente neoliberal y socialmente conservador. Inusualmente para el caso de Ecuador, Lasso se había postulado como candidato conjunto de los dos principales partidos de derecha, su propio movimiento CREO y el más tradicional PSC. Aun así, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de febrero de 2021, recibió solo el 19,74% de los votos<sup>169</sup>, muy por detrás del candidato correísta Andrés Arauz (32,72%), y solo ligeramente por encima de Yaku Pérez del partido indígena Pachakutik (19,39%), quien logró capitalizar el legado de las protestas de octubre de 2019<sup>170</sup>. Incluso al *outsider* político Xavier Hervas, que se postuló como centrista por el revivido partido socialdemócrata, ID, no le fue mucho peor que a Lasso (16,58%). En el parlamento recién electo, el PSC y CREO obtuvieron solo 31 de los 137 escaños, y CREO ganó solo 12. Sumando la alianza correísta Unión por la Esperanza (UNES, 49 escaños), Pachakutik (27 escaños), e ID (18 escaños), estas tres fuerzas de centro-izquierda obtuvieron, teóricamente, una mayoría de dos tercios<sup>171</sup>. Sin embargo, a diferencia de la derecha política y las élites empresariales, las fuerzas de izquierda permanecieron profundamente divididas, en particular entre correístas y anticorreístas (Ramírez, 2021, pp. 7-10).

---

<sup>169</sup> En la primera vuelta de las elecciones de 2017, Lasso había obtenido el 28% y Cynthia Viteri, la entonces candidata del PSC, recibió un 16% adicional (Ramírez, 2021, p. 10).

<sup>170</sup> Pachakutik impugnó los resultados electorales, alegando fraude electoral, pero finalmente no logró que se realizara un recuento de los votos (Ramírez, 2021, p. 11). Es muy posible que tal recuento hubiera llevado a Yaku Pérez a la segunda vuelta, en lugar de Lasso (Cuvi, 2021).

<sup>171</sup> Alianza PAIS no obtuvo ningún escaño, y su candidata presidencial, Ximena Peña, logró apenas el 1,5% de los votos.

Esta división resultó crucial en las elecciones de segunda vuelta. Ante la disyuntiva entre Lasso y Arauz, Pérez, Pachakutik y la CONAIE decidieron llamar a la nulidad del voto, y gran parte de sus simpatizantes acató este consejo. Al final, la combinación de un voto anticorreísta y una proporción extraordinariamente alta de votos nulos (16%) llevó a la estrecha victoria de Lasso (52%) sobre Arauz (48%)<sup>172</sup>.

Como en Bolivia, los resultados electorales de 2021 revelaron la falla en el intento de construir una alianza neoliberal y proempresarial capaz de ganar mayorías electorales. Sin duda, tanto en términos estructurales como instrumentales, las élites empresariales de Ecuador y sus aliados políticos tuvieron un retorno notable durante el gobierno de Moreno. Asimismo, en términos del poder discursivo, la prensa pública y privada volvieron a cerrar filas, convergiendo en torno a un discurso neoliberal que tendía a asociar las políticas estatistas de Correa con una serie de escándalos de corrupción y con el peso creciente de la deuda pública (Ospina, 2019; Ramírez, 2019, p. 21). Sin embargo, como lo demostraron las principales protestas de octubre de 2019, esta hegemonía discursiva en el espacio público oficial no logró llegar a segmentos más amplios de la población. Como ha argumentado Pablo Ospina (2019), a raíz de las protestas de octubre de 2019 todas las «tertulias televisivas y radiales entre los mismos

---

<sup>172</sup> Estadísticamente, a nivel provincial, existe una fuerte correlación entre la participación que recibió Yaku Pérez en la primera vuelta y la participación de votos nulos en la segunda vuelta. En algunas provincias andinas (Azuay, Bolívar, Cañar y Cotopaxi), el 30% de los votantes emitieron votos inválidos (Galindo, 2021). Como consecuencia, Lasso, quien no solo es guayaquileño, sino que representaba a la élite político-económica costeña, se impuso en la mayoría de las provincias de la sierra y la Amazonía, mientras que el candidato correísta Arauz, quiteño, ganó en casi todas las provincias costeras (*El Comercio*, 2021). Es muy claro que la división entre anti y pro correístas continúa manteniéndose transversalmente y, por lo tanto, compensando la tradicional división regional.

opinólogos neoliberales que despotricaban contra el déficit fiscal y la ‘obesidad del Estado’ como los mayores problemas del Ecuador contemporáneo convencieron al gobierno, a la prensa y a sus amigos de las cámaras empresariales de que había un consenso para las medidas de ajuste». Sin embargo, esta fue claramente una percepción equivocada.

A pesar de la victoria de Lasso, las elecciones de 2021 confirman esta observación. No había, ni por asomo, una mayoría popular a favor del tipo de recetas neoliberales que habían tipificado la elaboración de políticas económicas en las décadas anteriores a Correa. Aun así, en contraste con Bolivia, la división persistente en la izquierda del espectro político permitió la elección de un presidente de derecha, que ciertamente podría contar con el apoyo de las élites empresariales, pero que carecería de un apoyo más amplio, tanto en el parlamento, como en la sociedad en general; un presidente que, además, tuvo que enfrentar la pandemia aún vigente y circunstancias económicas extremadamente difíciles (Cuvi, 2021). Más allá de que se puede entender la agenda política de Lasso y de su círculo de poder como «una propuesta de captura del Estado por parte de las élites económicas y financieras» (Pástor, 2021), ciertamente el nuevo presidente iba a tener una tarea muy complicada para llevar esto a cabo<sup>173</sup>. En el último capítulo se propondrá reflexionar sobre lo que esto podría significar para la política ecuatoriana y la trayectoria futura de la formulación de políticas económicas.

---

<sup>173</sup> Según Pástor (2021), los principales grupos económicos que apoyaron la campaña de Lasso pertenecían a los sectores exportador, financiero y agroindustrial. El apoyo empresarial para Arauz, en cambio, provino principalmente de importadores y comerciantes.

## PERÚ

Al final de la administración de Humala, las élites empresariales parecían fuertemente arraigadas y se beneficiaban de la promoción de inversiones privadas en infraestructura y minería. Las elecciones de 2016 no implicaron una amenaza directa. Los dos candidatos de la segunda vuelta, Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori, a pesar de sus diferencias de estilo, abogaban por políticas económicas liberales y se beneficiaron electoralmente de contribuciones sustanciales del sector privado (Durand & Salcedo, 2020), así como de estrechos vínculos con la Confiep<sup>174</sup>. Más aún, Kuczynski, el eventual ganador, tenía prestigio financiero internacional como uno de los principales inversionistas financieros de América Latina (Kuczynski & Williamson, 2003; Dammert, 2009).

Desde una perspectiva empresarial se veía que la política económica iba a ser predecible y favorable. Al igual que Mauricio Macri en Argentina y Sebastián Piñera en Chile, Kuczynski parecía pertenecer a una nueva generación de presidentes empresarios (Adrianzén, 2021; Nercesian, 2020). Su gabinete estuvo encabezado por un alto directivo del monopolio cervecero Corporación Backus, Fernando Zavala, y el ministro de Economía y Finanzas era Alfredo Thorne, anteriormente director de investigación global de JPMorgan Chase. Políticamente, Zavala disfrutaba de estrechos vínculos con el campo fujimorista y, al llegar al poder esperaba aliviar las tensiones creadas por la campaña electoral (Sifuentes, 2019). La economía peruana continuó creciendo a tasas que se comparaban favorablemente con otros países de América Latina. Quizás la principal preocupación fue el sorprendente desempeño

---

<sup>174</sup> Keiko Fujimori representaba el estilo socialmente más conservador y autoritario de su padre, mientras que Kuczynski era más un liberal clásico, tanto en el sentido político como económico.



de la izquierda en las elecciones de 2016, con Verónica Mendoza, del Frente Amplio, logrando casi el 19% de los votos y dieciocho escaños en el Congreso, la mejor actuación de la izquierda desde la década de 1980. Aun así, Fuerza Popular (FP) de Fujimori obtuvo la mayoría absoluta de escaños (73 de 130), y las preocupaciones sobre la izquierda disminuyeron cuando el Frente Amplio se dividió en dos, poco después de las elecciones.

Esta confianza embriagadora pronto se disiparía, sin embargo. Mientras que el gobierno se vio envuelto en escándalos e investigaciones judiciales, Keiko Fujimori, que perdió por poco en la segunda vuelta, demostró ser una mala perdedora, usando su peso parlamentario para vengarse del Ejecutivo<sup>175</sup>. Como en el pasado —por ejemplo, con el golpe de estado de Velasco en 1968 y el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992—, la pérdida de control del Ejecutivo sobre el Congreso resultó muy desestabilizadora. Eventualmente Kuczynski se vio obligado a renunciar para no ser acusado por corrupción<sup>176</sup>. Luego, su sucesor, Martín Vizcarra, buscó restaurar el Poder Ejecutivo usando sus atribuciones constitucionales para disolver el Congreso, antes de ser objeto de un juicio político por parte de un nuevo Congreso en noviembre de 2019. Durante este período, la gobernanza se volvió particularmente difícil, debido a niveles inusualmente altos de confrontación política y a la proliferación de partidos indisciplinados, un problema visto en otras partes de América Latina, pero en ningún lugar más que en el Perú (Levitsky & Zavaleta, 2016; Schneider, 2010).

---

<sup>175</sup> La victoria electoral de Fujimori en el Congreso se debió, en buena parte, a las alianzas tácticas forjadas con los políticos regionales y sus partidos. Como mostró el resultado de la elección presidencial, su propia base de apoyo era mucho más limitada.

<sup>176</sup> Kuczynski fue acusado de recibir honorarios por asesorías de Odebrecht mientras fue ministro de Economía y Finanzas bajo la administración de Toledo, a través de empresas de su propiedad, en particular Westfield Capital.

Estas contorsiones políticas, combinadas con los efectos de los escándalos de corrupción, afectaron gravemente el clima de los negocios, deteniendo o retrasando importantes proyectos de inversión, a pesar de que las políticas económicas continuaron apoyando las iniciativas privadas y permanecieron sujetas a la apertura del mercado y al conservadurismo fiscal. Si bien el poder estructural empresarial permaneció intacto, las condiciones políticas impidieron que se profundizara más. Los escándalos de corrupción dañaron la imagen de las empresas y sus principales aliados políticos, y la preocupación pública causada por las prácticas monopólicas, políticas laborales e impactos ambientales y sociales de los proyectos extractivos, se intensificó. De hecho, la captura empresarial de importantes áreas de la actividad estatal se hizo más explícita, al igual que la pregunta «¿quién gobierna?» en la democracia peruana (Crabtree & Durand, 2017; Durand, 2019; Cameron, 2021).

Fue así como comenzó a desmoronarse la posición dominante que ocupaban las élites empresariales desde la década de 1990. Este predominio empezó bajo condiciones autoritarias en la década de 1990 y sobrevivió intacta después de la transición política en 2000-2001. El poder empresarial se protegió hábilmente de los peligros potenciales generados por la elección de Humala en 2011; sin embargo, hacia los últimos años de la década de 2010, mientras mantenían una fuerza económica y política formidable, las empresas se vieron obligadas a operar en un entorno agitado e impredecible, donde se encontraron con una situación en la que perdían legitimidad en el cumplimiento de las pretensiones de ser el principal creador de la riqueza y en la defensa de su papel como agente económico «desinteresado».

La relación entre Kuczynski y Fuerza Popular, de Keiko Fujimori, fue tensa desde el principio. Keiko había ganado en la primera ronda de la votación en 2016 como representante

de una «derecha popular» en gran parte del Perú provinciano y con un fuerte apoyo de los conservadores religiosos. En la segunda ronda de votación, Kuczynski ganó por un margen extremadamente estrecho (50,1%), respaldado por una coalición de antifujimoristas y con el apoyo entusiasta de la élite limeña y el *establishment* financiero. Fujimori sintió que le habían robado la victoria. Este fue el comienzo de una «guerra política» innecesaria. Junto con sus aliados en el APRA, los fujimoristas en el Congreso se embarcaron en un papel de oposición implacable, ejerciendo la supervisión en asuntos como el nuevo aeropuerto en Cusco, donde se detectaron irregularidades, y sobre temas de interés para los conservadores religiosos, como la política educativa. También fueron importantes las revelaciones surgidas en aquel momento sobre el escándalo Lava Jato y el papel que jugaron los políticos y contratistas privados peruanos.

La relevancia de Lava Jato fue difícil de minimizar, dada la evidencia proporcionada directamente por altos ejecutivos de Odebrecht. La gigantesca empresa constructora brasileña disfrutó de estrechas conexiones con un cártel de empresas constructoras peruanas conocido como el Club de la Construcción, en el que Graña y Montero, la principal empresa constructora del Perú, era un actor clave. La escala de la corrupción y el abuso de poder se convirtió en moneda corriente, gracias al trabajo de periodistas independientes organizados en redes internacionales. La investigación de Lava Jato descubrió no solo casos de soborno, sino, también, elaborados mecanismos utilizados para ocultar contribuciones a una variedad de partidos políticos, que afectaron directamente tanto al APRA como a Fuerza Popular, a los cuales se llegó a considerar oficialmente como «organizaciones criminales» (Durand & Salcedo, 2020, pp. 170-171). Fuera de Brasil, el impacto del escándalo Lava Jato fue probablemente mayor en el Perú que en otros países de América Latina.

La situación planteó un serio desafío para la élite empresarial peruana, con varios de sus altos funcionarios envueltos en el escándalo Lava Jato y otros relacionados. Al mismo tiempo, muchos de los ambiciosos proyectos de inversión que la campaña de Kuczynski había prometido «desbloquear» se detuvieron, y el plan, apoyado por la Confiep, para impulsar la productividad en toda la economía falló en echar raíces. Entonces, mientras el poder estructural empresarial permaneció intacto, no pudo expandirse ni consolidarse más. Al mismo tiempo, el poder instrumental de las empresas se vio disminuido a medida que la situación política se deterioraba. Del mismo modo, la capacidad de las empresas para mantener una posición moral alta en el ámbito público se vio erosionada por la avalancha de acusaciones de conducta corrupta.

A medida que la escala de las operaciones de Odebrecht se hizo más evidente, los proyectos de obras públicas tuvieron que paralizarse, como el políticamente sensible gasoducto, diseñado con el fin de proporcionar gas natural a los hogares del sur de Perú. El uso de sobornos y contratos amañados también salió a la luz con el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto internacional del Cusco. Este caso puso de relieve las deficiencias involucradas en las asociaciones público-privadas (APP) y las vías que brindan para influir y ejercer presión en detrimento del Estado (Dammert, 2009)<sup>177</sup>. Las preocupaciones sobre el cabildeo estaban estrechamente relacionadas con el uso de la «puerta giratoria»,

---

<sup>177</sup> Las críticas al proyecto del aeropuerto comenzaron cuando los inversionistas privados solicitaron el apoyo financiero del gobierno, en lugar de obtener su propia financiación a través del sistema bancario. Kuczynski, deseoso de seguir adelante con el proyecto, fue ampliamente criticado por autorizar una adenda en la que el Estado asumió costos adicionales de US\$265 millones. Se justificó argumentando que los cusqueños merecían una terminación rápida para impulsar el turismo (Caballero, 2019, p. 134).

una característica de la captura del Estado en la que funcionarios se movían sin problemas entre el sector público y las empresas privadas<sup>178</sup>. El proyecto del aeropuerto brindó una oportunidad para que los fujimoristas arrinconaran al gobierno en un momento en el que ellos mismos estaban siendo acusados por corrupción, lo que obligó a la renuncia en mayo de 2017 del entonces ministro de Transportes, Martín Vizcarra. En general, el proyecto ayudó a revelar la reproducción de las prácticas de captura del Estado bajo el nuevo gobierno.

La segunda línea de confrontación de los fujimoristas fue atacar al ministro de Educación, Jaime Saavedra, y a su sucesora, Marilú Martens, en relación con la política educativa. Estas movidas fueron respaldadas por conservadores religiosos y, en particular, por el cardenal del Opus Dei, Juan Luis Cipriani, quien tenía estrechos vínculos con Alberto y Keiko Fujimori (Pásara & Indacochea, 2014)<sup>179</sup>. El conflicto llevó al Ejecutivo a exigir un voto de confianza al gabinete Zavala, que, al ser negado, obligó a Kuczynski a reestructurarlo. Esto, eventualmente, allanó el camino para la disolución del Congreso en setiembre de 2019<sup>180</sup>.

Estos implacables ataques tuvieron lugar cuando la presidenta de la comisión del Congreso que investigaba Lava Jato indagó

---

<sup>178</sup> La hermana de Zavala, María Ximena, trabajó para los inversionistas en el caso del proyecto del aeropuerto. Ante las críticas sobre un posible conflicto de intereses, Zavala dijo que resolvería el asunto absteniéndose de tomar decisiones sobre el proyecto. Esto solo aumentó las sospechas.

<sup>179</sup> El conflicto involucró libros de texto que planteaban el tema de los derechos de género. Saavedra, un renombrado experto en educación del Banco Mundial, se vio obligado a renunciar bajo la presión de los congresistas del FP y del APRA. Fue reemplazado por Martens, quien siguió su agenda.

<sup>180</sup> La constitución permite que un presidente disuelva el Congreso si se niegan los votos de confianza a dos gabinetes en los primeros cuatro años de un mandato presidencial de cinco. La disolución del Congreso en setiembre de 2019 se justificó al ser consecuencia de una segunda moción de no confianza.

sobre el rol que desempeñó Kuczynski en la adjudicación a Odebrecht de importantes proyectos de construcción, como el Metro de Lima, la carretera interoceánica —que unía al Perú con Brasil—, el gasoducto del sur y el proyecto de irrigación Olmos durante el gobierno de Toledo. Rosa Bartra, la presidenta fuji-morista de la Comisión, exigió que Kuczynski testificara ante el Congreso, demanda que evadió y sobre la cual negó tener responsabilidad alguna<sup>181</sup>. La Comisión procedió a investigar el papel desempeñado por dos de sus empresas, First Capital y Westfield Capital (Dammert, 2009; Durand, 2018b, pp. 190-191). Marcelo Odebrecht echó leña al fuego al contarle directamente a Bartra cómo estas firmas habían estado involucradas en el financiamiento de varios proyectos (Durand, 2018b, p. 284).

En diciembre de 2017, Kuczynski sobrevivió al intento de juicio político al elaborar un acuerdo para liberar a Alberto Fujimori de la cárcel (León, 2019, p. 76). Sin embargo, la tregua no duró mucho y, en marzo de 2018, Kuczynski se vio obligado a renunciar a la presidencia para evitar un nuevo intento de juicio político. Esta vez, Fuerza Popular, con la ayuda del APRA y de la izquierda, reunió suficiente apoyo para montar un ataque creíble, sobre la base de que Kuczynski había mentido sobre sus tratos con Odebrecht<sup>182</sup>. Kuczynski fue reemplazado como presidente por Vizcarra, hasta ese momento su primer vicepresidente (Caballero, 2019).

Estas escaramuzas entre el Ejecutivo y el Legislativo no impidieron que la Confiep lograra un acuerdo en el contencioso tema

---

<sup>181</sup> Caballero (2019, p. 175) cita a Kuczynski diciendo: «Nunca recibí ningún apoyo de Odebrecht para mis campañas electorales (2011 y 2016). Tampoco tenía ninguna conexión profesional».

<sup>182</sup> El papel de Kuczynski en la liberación de Fujimori fue criticado con vehemencia por grupos de derechos humanos como una «compra de votos» para proteger su posición (Sifuentes, 2019).

de las fusiones y adquisiciones. El asunto había cobrado relevancia como consecuencia del creciente poder monopólico en sectores como la banca, los fondos de pensiones, los productos alimenticios y los productos farmacéuticos. El abuso del dominio del mercado se había vuelto notable durante la década. Un proyecto de ley fue elaborado por una comisión del Congreso encabezada por el aprista Jorge del Castillo, que contó con el apoyo de la Confiep y de su presidente, el magnate minero Roque Benavides. Sin embargo, el proyecto de ley —diseñado para calmar la inquietud pública sobre las prácticas monopólicas— finalmente fue víctima de los retrasos producidos por la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las investigaciones en curso sobre el escándalo Lava Jato también representaron una amenaza directa para la Confiep. La magnitud del apoyo empresarial a las campañas de Keiko en 2011 y 2016 se conoció tras el interrogatorio de la fiscalía a Jorge Barata, máximo responsable de Odebrecht para Perú y América Latina. Barata habló sobre un encuentro organizado por la Confiep para que altos empresarios aporten a un fondo para «frenar» la llegada de Humala y defender el modelo económico. La investigación Lava Jato interrogó al entonces presidente de la Confiep, Ricardo Briceño, y obtuvo la lista de donantes, que incluía a las cabezas de las empresas más grandes del Perú. El caso dañó aún más la imagen pública de la Confiep. Estos problemas no cesaron tras la salida de Kuczynski. Luego de algunas semanas de distensión con FP, Vizcarra se dio cuenta de que estaba políticamente aislado, sin un partido propio que lo respaldara en el Congreso, y que la causa fujimorista era cada vez más impopular a medida que se hacía evidente la escala de sus delitos menores. Con su popularidad en rápido declive (León, 2019, p. 150), se dio cuenta de que tenía que tomar la iniciativa o ser visto como un títere de Fuerza Popular. Dos escándalos judiciales le permitieron actuar.

El primero se refería al Club de la Construcción, sobre el que se conocerían más detalles a medida que avanzaba la investigación Lava Jato. Quedó claro que el Club había pagado, de manera regular, sobornos para ganar contratos e inflar presupuestos y, además, había colocado a uno de sus operadores dentro del Ministerio de Transportes (Villena, 2020). Entre sus principales figuras estuvo José Graña Miró Quesada, cabeza de la constructora más grande de Perú, Graña y Montero. Graña tenía estrechos vínculos con una densa red de inversionistas y accionistas, así como una fuerte influencia como uno de los principales accionistas del Grupo El Comercio, la principal organización de prensa del Perú.

El segundo escándalo de corrupción se inició con el hallazgo de una red judicial conocida como «Los Cuellos Blancos del Puerto», en referencia al puerto del Callao, por donde se enviaba cocaína con la complicidad de jueces, respaldados por altos funcionarios del servicio público en la Fiscalía de la Nación (Guillén, 2020)<sup>183</sup>. Como ha argumentado Luis Pásara, un destacado experto en temas judiciales, el escándalo confirmó el grado creciente de degeneración institucional que afecta a todo el sistema judicial, incluidos abogados y jueces, así como partes del Ministerio Público (2019, p. 70).

---

<sup>183</sup> La influencia política ejercida por las mafias del narcotráfico ha sido durante mucho tiempo una característica destacada de la política peruana y las conexiones que vinculan a los políticos con el submundo criminal. Los políticos requerían contribuciones para financiar las campañas electorales. Los narcotraficantes necesitaban cobertura política para llevar a cabo sus actividades. El APRA, en particular, era sospechada de tener conexiones con las mafias peruanas del narcotráfico, al igual que ciertos políticos de FP. Las conexiones entre el APRA y el hampa de las drogas fueron sugeridas por la decisión de Alan García, durante su segunda presidencia, de usar su prerrogativa presidencial para indultar a un gran número de narcotraficantes condenados y conmutar las sentencias de otros (Soberón Garrido, 2015).



De hecho, los dos casos estaban vinculados, lo que hacía que el entramado político fuera aún más complejo, ya que la organización Cuellos Blancos del Puerto disfrutaba de la protección política de FP y del APRA, quienes juntos lucharon dentro del sistema judicial y el Congreso para bloquear las investigaciones de Lava Jato. Vizcarra, entonces, decidió aprovechar el momento y encabezar la carga contra un Congreso cuyos propios miembros enfrentaban acusaciones de corrupción, pero que estaban protegidos del enjuiciamiento por la inmunidad parlamentaria y las redes apoyo político. En replica a tal corrupción, Vizcarra usó su discurso ante el Congreso en el Día de la Independencia, el 28 de julio de 2019, para anunciar reformas, incluida una reorganización del sistema de partidos, la prohibición de la reelección de congresistas y cambios en los procedimientos para nombrar jueces. Las propuestas, que debían ser sometidas a referéndum, gozaron de un fuerte respaldo (León, 2019, pp. 158, 161). El referéndum, realizado en diciembre, destacó la aprobación pública con un 85% de apoyo a las reformas.

Mientras se establecía en el cargo de presidente, Vizcarra atrajo el interés de la élite empresarial. Confiep buscó construir lazos, consciente de que el nuevo presidente, a diferencia de Kuczynski, era un personaje menos conocido<sup>184</sup>. La esperanza era que Vizcarra sería capaz de alentar un crecimiento económico renovado. Vizcarra reafirmó esta idea a través del nombramiento de tecnócratas neoliberales en puestos económicos clave, en particular, las cabezas de los importantísimos ministerios de

---

<sup>184</sup> Antes de convertirse en vicepresidente, Vizcarra había sido gobernador de Moquegua. Como tal, jugó un papel clave en la promoción de la inversión minera en esta región, a partir de la promoción de las buenas relaciones comunitarias. Sin embargo, como alguien de provincias, carecía de una familia (o un apellido) fuerte u otros contactos con grupos importantes de élite. Él mismo luego enfrentó acusaciones de corrupción como gobernador.

Economía y Finanzas y de Energía y Minas. Esto respaldó el mantenimiento de la correa de transmisión entre los empresarios y el Estado. Sin embargo, consciente de su debilidad en el Congreso, Vizcarra buscó utilizar su ataque a la corrupción como una forma de obtener apoyo público en el país. Rápidamente obtuvo altos índices de popularidad en las encuestas de opinión, lo que contrastaba fuertemente con las críticas generalizadas al Congreso. A fines de 2019, aprovechó otra oportunidad para afirmar su liderazgo al respaldar las investigaciones Lava Jato, que habían causado fricciones con los intereses de la élite en la línea de fuego, incluida la Confiep. El 31 de diciembre, el Fiscal de la Nación destituyó a los dos fiscales (Jorge Vela y José Domingo Pérez) a cargo del equipo Lava Jato, un indicio de influencia empresarial sobre el Ministerio Público. Vizcarra dejó clara su condena a este acto, impulsando medidas drásticas contra la corrupción. Por otra parte, Vizcarra también demostró que no era prisionero de la influencia empresarial a través de sus intentos por encontrar un término medio entre los intereses de las empresas mineras y las protestas comunitarias que llevaron a la paralización de los principales proyectos mineros. El conflicto surgió así en dos esferas: en Lima, por las respuestas a Lava Jato y otros casos de corrupción, y en provincias por las disputas mineras.

Los casos más emblemáticos en lo que respecta a conflictos mineros fueron los que surgieron durante el periodo de Kuczynski y Vizcarra, relacionados con la gigante minera Las Bambas, en Apurímac, y el proyecto para iniciar operaciones mineras en Tía María, en Arequipa. El primero de estos conflictos involucró a MMG, una empresa de propiedad china, y el segundo a Southern Peru Copper Corporation (SPCC), una subsidiaria del Grupo México. Los dos casos ejemplifican los problemas en la formulación de políticas en condiciones de virtual captura corporativa del Estado de cara a fuertes movimientos de protesta.

El conflicto de Las Bambas estalló en febrero de 2017, tras la decisión de MMG de abandonar un esquema de transporte de mineral hacia el puerto aprobado en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA).<sup>185</sup> MMG optó por transportar el mineral por carretera hasta Matarani, en lugar de construir una costosa cinta transportadora. Las comunidades a lo largo de la ruta, que originalmente habían apoyado el proyecto, exigieron una compensación por el daño ambiental causado. El gobierno de Kuczynski respondió a las protestas y bloqueos de carreteras con fuerza, con la policía adscrita al campamento minero. Vizcarra, entonces ministro de Transportes y Comunicaciones, fue enviado para ocuparse de los manifestantes, pero utilizó el diálogo en lugar de la fuerza para lograr el levantamiento de los bloqueos. Esta falta de firmeza fue muy criticada dentro de la comunidad minera. El conflicto volvió a estallar en 2019 cuando Vizcarra ya era presidente. El primer ministro, Salvador del Solar fue enviado a negociar un arreglo que mantuviera los acuerdos alcanzados en 2017. Esta vez la Iglesia Católica apoyó las negociaciones. La jubilación del cardenal Luis Cipriani había privado a las empresas mineras de un fuerte aliado espiritual.

Otro gran conflicto social estalló en 2017, liderado por una facción radical del sindicato de maestros, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) con vínculos con los remanentes de Sendero Luminoso, demandando que Kuczynski cumpliera sus promesas de campaña de aumentar los salarios. La huelga paralizó el sistema de escuelas públicas y continuó durante varias semanas. Finalmente, la movilización obligó a Kuczynski a ceder. Pedro Castillo, el líder del movimiento sindical, se convirtió

---

<sup>185</sup> Las Bambas pertenecía inicialmente a Glencore, que había logrado negociar una licencia social para el proyecto. Luego, este fue transferido a MMG en 2014. Las comunidades comenzaron a apoyar el proyecto debido a los adelantos en efectivo del esquema del canon minero.

en una figura nacional que representaba a una nueva generación de líderes sindicales. Esta fue la primera gran victoria sindical en décadas, una señal de que los trabajadores volvían a ser un actor político. Castillo ganaría las elecciones presidenciales de 2021.

La disputa por Tía María también reveló el poco firme compromiso presidencial con el desarrollo minero a cualquier costo. El proyecto consistía en construir una mina de cobre en el valle de Tambo, un área de comunidades agrícolas relativamente prósperas. SPCC ya disfrutaba de una mala reputación en el sur del Perú, y la expansión de sus actividades se topó con múltiples fuentes de oposición, tanto rurales como urbanos<sup>186</sup>. SPCC afirmó que había recibido una licencia social basada en el diálogo con las comunidades del valle, y en 2019 el gobierno de Vizcarra dio el visto bueno. Las protestas que siguieron llevaron a una disrupción prolongada, en la que los locales lograron un importante apoyo de las organizaciones sociales en otras zonas de Arequipa. Presionado fuertemente por los intereses empresariales locales en esta región, Vizcarra se encontró en medio del fuego cruzado. Los intentos por abordar el tema, finalmente, dieron paso a la decisión de que las condiciones no permitían que el proyecto siguiera adelante. Tanto la comunidad minera como la Confiep condenaron la posición aparentemente vacilante de Vizcarra sobre el tema, ante las dificultades para lograr una licencia social. Dada la falta de apoyo presidencial, así como el tamaño y alcance del conflicto, el proyecto fue suspendido indefinidamente.

Con las tensiones en aumento entre Vizcarra y la mayoría fujimorista en el Congreso, e incentivado por su popularidad en el país, Vizcarra optó por usar su prerrogativa de disolver

---

<sup>186</sup> La Universidad San Pablo de Arequipa publicó una serie de estudios y documentos de posición sobre el conflicto de Tía María. Ver <http://cooperaccion.org.pe/las-bambas-cronica-de-un-conflicto-anunciado-que-parece-no-tener-fin/>. I también <https://ucsp.edu.pe/tia-maria-no-va-pero-la-gestion-del-conflicto/>.

el Legislativo en setiembre de 2019. Previo a ello, importantes sectores de la élite empresarial vieron la oportunidad para deshacerse de Vizcarra a través de un juicio político, alineándose con la mayoría de FP-APRA en el Congreso. El proceso fue respaldado por la vicepresidenta anterior, Mercedes Aráoz, quien se había peleado con Vizcarra, y contó con el apoyo del entonces presidente del Congreso, Pedro Olaechea Álvarez Calderón. Olaechea —un magnate del vino y el pisco, originalmente elegido en la candidatura de Kuczynski— era un miembro destacado de la élite patricia de Lima.

Sin embargo, la crisis política resultó ser un momento difícil para la Confiep. Aunque tanto Aráoz como Olaechea eran figuras que transitaban en los círculos de la élite, Vizcarra claramente gozaba de un apoyo mayoritario en el país. Los líderes empresariales tuvieron que decidir si permanecían neutrales o apoyaban cualquiera de las opciones de deshacerse o mantener al presidente. Optaron, de esta manera, por apoyar la destitución de Vizcarra y el nombramiento de Aráoz en su lugar. Un comunicado expresó el «decidido rechazo de la organización a la violación de la constitución y el sistema democrático perpetrada por el presidente de la república Martín Vizcarra, sobre la base de un argumento que es inconstitucional»<sup>187</sup>. Esto resultó un grave error de cálculo. Al notar la falta de apoyo público a su causa, Aráoz renunció a su «presidencia» en menos de veinticuatro horas. Vizcarra pudo disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones legislativas (Dargent y Rousseau, 2022)<sup>188</sup>, y la Confiep se vio obligada a retirarse y luego reiniciar las conversaciones con el presidente.

---

<sup>187</sup> Confiep publicó este comunicado en su sitio web el 11 de setiembre de 2019. Se reprodujo instantáneamente en internet y en redes sociales.

<sup>188</sup> El juego se desarrolló de la siguiente manera. La mayoría parlamentaria FP-APRA buscó impedir que el primer ministro del gobierno, Salvador del Solar, entrara al recinto parlamentario para exigir un voto de confianza. Si se hubiera aprobado una votación,

En el período entre la disolución y la elección de un nuevo Congreso, Vizcarra pudo gobernar por decreto. Haciendo uso de sus facultades discrecionales, aprobó una serie de medidas que contaron con el apoyo de la Confiep y del empresariado. Las medidas incluyeron la ley que rige las fusiones y adquisiciones, y el otorgamiento de normas fiscales y laborales especiales en beneficio de las empresas agroexportadoras. Los ejecutivos del empresariado continuaron exigiendo un apoyo gubernamental más decidido para las inversiones mineras, aunque el gobierno continuó buscando fórmulas que satisfagan tanto a los inversionistas como a las comunidades. Durante este período se reiniciaron algunos grandes proyectos de obras públicas, como el aeropuerto de Chinchero, pero evitando la modalidad de APP y adoptando medidas que fueran menos proclives a la corrupción.

Sin embargo, la reputación pública de las élites empresariales recibió otro duro golpe a fines de 2019. Los investigadores de Lava Jato allanaron la sede de la Confiep, en Lima, luego de que surgieran nuevas revelaciones sobre el financiamiento secreto provisto por grandes donantes corporativos al partido Fuerza Popular de Keiko Fujimori. El grupo Romero, encabezado por Dionisio Romero Jr., admitió haber canalizado US\$3,6 millones a FP para las elecciones de 2011, suma igualada por Juan Rassmussen Eche copar, un magnate con inversiones en la industria textil. En 2016, el Grupo Romero admitió haber donado US\$450 000 a Fujimori y otros US\$200 000 a Kuczynski. Esto reflejó la práctica utilizada por Odebrecht al dividir sus apuestas en una variedad de caballos (Durand & Salcedo, 2020, p. 188).

---

habría permitido a Vizcarra disolver inmediatamente el parlamento de acuerdo con la constitución. En el evento, Del Solar pudo exigir una votación, pero el bloque mayoritario evitó votar. Esto se interpretó como una negativa. Acto seguido, los diputados de FP y del APRA abandonaron el pleno de la legislatura. Vizcarra luego emitió un decreto disolviendo el Congreso.

Golpeada por las acusaciones de financiación ilícita, la Confiep se vio obligada a distanciarse de tales prácticas. En la CADE de noviembre de 2019, María Isabel León, entonces presidenta de la Confiep, criticó abiertamente el uso de donaciones secretas en efectivo por parte de Romero y pidió su renuncia. Romero intentó justificarse en una carta abierta titulada «Carta de Romero a su equipo», publicada en el diario Perú 21 el 11 de noviembre de 2019. Meses después renunció a la jefatura de Credicorp y fue reemplazado por su primo.

El nuevo Congreso, elegido en enero de 2020, tomó posesión de sus escaños en marzo. La elección condujo a una fuerte caída en la representación de FP y el APRA, y a un mayor grado de fragmentación de partidos que antes. Sin embargo, esta renovación del parlamento hizo poco para resolver, de una forma u otra, el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, y volver a crear las condiciones para reanudar el crecimiento, situación que exasperó a los inversionistas privados. El partido más grande que emergió en esta ocasión fue Acción Popular (AP), pero también sufrió divisiones y divergencias internas. Rápidamente surgieron coaliciones, unidas, sin embargo, por intentos de poner un sello parlamentario en la legislación, produciendo serias desviaciones (generalmente descritas como «populistas») de las tradicionales preferencias de política económica del Ministerio de Economía y Finanzas y de las reglas neoliberales.

El nuevo Congreso no fue más dócil con Vizcarra que con su predecesor. En agosto de 2020, Vizcarra nombró un gabinete proempresarial con un conocido conservador, Pedro Cateriano, como primer ministro. El consultor empresarial Rafael Belaunde se convirtió en Ministro de Energía y Minas (Cateriano, 2021). La idea era promover lo que se denominó «un golpe de inversión privada», medida apoyada por la Confiep. El Congreso, sin embargo, forzó la renuncia de Cateriano luego de una moción de censura e

intentó, nuevamente, acusar y vacar a Vizcarra. La oportunidad de hacerlo surgió cuando estalló un escándalo sobre la supuesta aceptación de sobornos por parte de Vizcarra, cuando fue gobernador de Moquegua entre 2011 y 2014 (Paredes, 2021, pp. 190-191). Manuel Merino, el entonces presidente del Congreso, reemplazó a Vizcarra, pero el descontento popular y nacional expresado a raíz de esta maniobra obligó a Merino a renunciar en menos de una semana. Fue reemplazado, a su vez, por Francisco Sagasti, cuyo mandato era encaminar al Perú hacia las elecciones de 2021 y hacer frente a los devastadores efectos de la pandemia del Covid-19.

La creciente ola de movilizaciones populares se puso de manifiesto cuando estallaron las protestas en diciembre de 2020 entre los trabajadores del sector agroexportador de los valles costeros de Perú, quienes exigían mayores salarios y mejores condiciones laborales. En Ica, así como en la costa norte alrededor de Trujillo y Chiclayo, las carreteras estuvieron bloqueadas durante varios días y dos manifestantes fueron asesinados a tiros por la policía. El amplio apoyo a las protestas obligó al Congreso a derogar una ley, prorrogada por Vizcarra, que otorgaba beneficios fiscales a los empleadores por una década más y perpetuaba un régimen laboral basado en salarios bajos e inseguridad laboral. Para regocijo de los intereses empresariales, la derogación fue seguida rápidamente por una nueva versión aún más generosa, que también introdujo algunos cambios menores a favor de los trabajadores. Fue un ejemplo notable de cabildeo.

En suma, el período entre 2016 y 2020 resultó ser uno en el que las élites empresariales perdieron parte de su capacidad instrumental para influir en las decisiones de política pública del Estado. Este fue el caso particularmente después de marzo de 2018, cuando Vizcarra reemplazó a Kuczynski en la presidencia y los intentos de abordar la corrupción tomaron prioridad sobre otros asuntos. La imagen de importantes sectores empresariales



se vio mancillada como resultado de investigaciones sobre malas prácticas empresariales, especialmente en el financiamiento encubierto de partidos políticos favorables a las empresas. En el nivel del poder empresarial discursivo, este deterioro en su imagen pública hizo difícil para el sector empresarial el colocarse en una posición de superioridad moral mientras que patrones disminuidos de crecimiento le quitaban brillo a las afirmaciones anteriores de que el Perú era una muestra del «milagro económico». El poder instrumental de las empresas también se vio obstaculizado por las divisiones internas dentro de la élite, la desaparición gradual de los partidos proempresariales, y la respuesta, a veces ambigua, del Estado a las protestas populares, especialmente contra las actividades de las grandes empresas mineras. En general, sin embargo, aunque la influencia ideológica de las empresas sobre la opinión pública disminuyó significativamente en este período, su poder estructural se mantuvo fuerte y su capacidad para influir en la política, aunque cada vez más cuestionada por el público, continuó siendo bastante efectiva.

Esta disminución del control empresarial sobre la vida política se vio repentinamente magnificada por las elecciones presidenciales de 2021, con la inesperada victoria de Pedro Castillo, un maestro rural de izquierda de Cajamarca, quien asumió la presidencia de la república el 28 de julio de 2021. Su victoria debe mucho a un voto de protesta por parte de los sectores más pobres y marginados del Perú, en gran parte alienados por las prácticas poco éticas y oligopólicas de su clase empresarial, y atraídos por un enfoque más estatista y nacionalista (Oxfam, 2022). La élite empresarial se vio inmersa en acciones defensivas contra lo que muchos llegaron a ver como una toma de poder «comunista». Un nuevo ciclo de discordia parecía estar a punto de comenzar. Dieciocho meses después, Castillo fue removido de la presidencia por el Congreso tras un fallido intento de autgolpe de Estado.

## CONCLUSIONES

Nuestro análisis del poder empresarial en las tres repúblicas de los Andes centrales ha enfatizado las formas en que permaneció arraigado, a pesar de los cambios provocados por la «marea rosa» tanto en Bolivia como en Ecuador. Hubo, por supuesto, mucha más continuidad del poder empresarial en el caso del Perú, donde la elección de Pedro Pablo Kuczynski como presidente en 2016 fue vista como una muestra más de afirmación de los intereses de la clase empresarial. Sin embargo, en los tres países y en distinta medida, los intereses empresariales lograron entablar un *modus vivendi* con gobiernos de diferentes tendencias. Esto fue evidente en Bolivia poco después de 2011, cuando el gobierno de Morales avanzó hacia un acercamiento con el sector empresarial del país y, en particular, con el afán de atender las inquietudes de los empresarios de Santa Cruz. Igualmente, hubo señales de retroceso con respecto a algunas de las propuestas más radicales de la administración de Correa en Ecuador, aunque la brecha entre su gobierno y el sector empresarial nunca fue tan amplia como en Bolivia.

Mientras que estos movimientos hacia un mayor acomodo fueron notables en los casos de Ecuador y Bolivia, en el Perú con Kuczynski, y más aún con Vizcarra después de 2018, el grado de captura empresarial comenzó a ser retado. Por un lado, esto fue consecuencia del escándalo Lava Jato, que estalló a finales de 2017, poco después de la toma de mando de Kuczynski. Este escándalo resaltó muchos de los vínculos ilícitos que se habían forjado, desde muchos años atrás, entre el sector privado tanto peruano como extranjero, y envolvió a algunas de las figuras más reconocidas de la comunidad empresarial peruana. Demostró, a un público ya escéptico, cómo los intereses empresariales, particularmente las empresas constructoras brasileñas, habían sobornado rutinariamente a políticos prominentes —incluidos varios presidentes— y habían financiado sus campañas electorales.

La fuerza discursiva de la comunidad empresarial sufrió como consecuencia de esto.

Al mismo tiempo, los movimientos sociales mostraron signos de mayor inquietud al presionar con sus reclamos contra el gobierno. Además, si bien Morales y Correa habían perdido gran parte del respaldo del que inicialmente disfrutaban entre la clase media urbana, el hasta entonces sólido apoyo al statu quo entre la clase media peruana mostraba algunos signos de desmoronamiento. Entonces, mientras Bolivia y Ecuador se movieron en una dirección, el Perú aparentemente se movió en la opuesta, con el sólido poder de las élites empresariales enfrentadas a mayores retos.

El fin del superciclo de las materias primas aumentó el poder estructural de las empresas, especialmente en Bolivia y Ecuador, al reducir la autonomía fiscal del Estado y aumentar su dependencia del sector privado para continuar con las inversiones necesarias. Menor fue el impacto en el caso del Perú, cuya economía estaba más diversificada y que, en todo caso, logró sostener niveles de crecimiento relativamente altos. Sin embargo, Bolivia y Ecuador muestran diferencias significativas entre ambos. El colapso de los precios del petróleo en 2012 y su impacto en la balanza de pagos del Ecuador, junto con las restricciones políticas impuestas por la dolarización de su economía, obligaron al gobierno de Correa a cambiar de rumbo, abandonar políticas antagónicas a los intereses empresariales y volver a una postura política más aceptable para el FMI y el Banco Mundial. Este cambio de dirección, muy criticado por sus antiguos partidarios de la izquierda, se impulsó mucho más después de que Lenín Moreno reemplazó a Correa en 2017. En Bolivia, por el contrario, el impacto de las menores ganancias por exportaciones solo comenzó a forzar seriamente un cambio de dirección en 2019. Esto se debió a que el gobierno logró mantener altos niveles de inversión pública, utilizando

las reservas internacionales acumuladas en años anteriores para financiarla. De hecho, hasta 2018, Bolivia registró una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina.

Podría decirse que la importancia de los cambios en el poder estructural fue menos significativa que los cambios en el poder instrumental. Nuevamente, quizás el cambio más dramático fue en Ecuador, donde el sector empresarial rápidamente aprovechó las nuevas oportunidades para influir en la dirección de las políticas durante los últimos años de Correa en el poder. En el gobierno de Moreno, los empresarios ganaron aún mayor influencia, pues el gobierno se abrió de manera más explícita al sector privado, creando nuevos canales de comunicación e influencia. La situación en Bolivia fue más matizada durante los últimos años de Morales, con la influencia del sector privado en equilibrio con la de los movimientos populares de un tipo u otro. Pero esta situación cambió radicalmente con Áñez, cuando disminuyeron los vínculos con tales movimientos y el gobierno se vio promoviendo activamente los intereses del sector privado y colocando a las empresas nuevamente en el centro de la toma de decisiones económicas. Esto resultó insostenible políticamente, como se ha señalado. El poder instrumental de los negocios había mostrado su fuerza en el Perú durante el gobierno de Humala, debilitándose después con sus sucesores, particularmente con Vizcarra. La formulación de políticas sucumbió cada vez más a la ofensiva del Congreso peruano contra el Ejecutivo, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas vio disminuida su supremacía y los sectores de la sociedad civil se tornaron cada vez más afirmativos. Estas corrientes cruzadas finalmente llevaron a la caída de Vizcarra en 2020 y la elección de Castillo en 2021, en medio de nuevos y mayores problemas de gobernabilidad. Organizaciones como la Confiep ya no podían orquestar políticas de la manera abierta en que lo habían hecho antes.

A nivel del poder discursivo, la capacidad del sector privado para mantener una narrativa hegemónica resultó cada vez más difícil de sostener. Esto fue probablemente más claro en el Perú, donde la imagen de las empresas como una fuerza desinteresada que promueve el desarrollo nacional empezó a cuestionarse, a causa de las evidencias de corrupción sistémica que se volvieron imposibles de ocultar. La postura moral del sector privado se vio gravemente comprometida. De manera similar, en Bolivia, los excesos de la administración de Áñez y su comportamiento antidemocrático restaron peso a los intereses empresariales entre la población en su conjunto, allanando el camino hacia la victoria aplastante de Luis Arce en octubre de 2020 y el regreso del MAS al poder.

De nuestros tres países, el poder discursivo de las empresas probablemente siguió siendo más fuerte en Ecuador, no tanto por los logros de la administración de Moreno, sino por los recuerdos manchados del gobierno de Correa, sobre todo por las acusaciones de corrupción que se le imputaron. Como mostrarían las elecciones en los tres países, en el período comprendido entre octubre de 2020 y abril de 2021, los votantes rehuyeron a los modelos favorables al empresariado. Incluso en Ecuador, donde Guillermo Lasso finalmente llegó a la presidencia, estuvo lejos de implicar un rotundo respaldo a las políticas proempresariales que defendía.

Por lo tanto, la restauración del poder empresarial en Ecuador y Bolivia en la segunda década del nuevo milenio, y su disminución en el caso del Perú, reflejan, en los tres países, una mezcla de factores exógenos y endógenos. Aunque el fin del boom de las materias primas representa parte de la explicación, hubo muchos otros elementos involucrados. En cada uno de nuestros tres países podemos ver un creciente cuestionamiento, dentro de la sociedad, de los intentos de retomar la transformación neoliberal que

tuvo lugar en los años ochenta y noventa. En un contexto de política democrática, nuevos actores habían emergido fortalecidos, en buena medida a causa de problemas no resueltos relacionados con la pobreza y la marginación. Esto condujo, a su vez, a un equilibrio más precario en el que las organizaciones empresariales ya no podían simplemente imponer el modelo económico que mejor se adaptaba a sus intereses estratégicos. La contestación política fue evidente en los tres países, incluso en el Perú, donde durante casi un cuarto de siglo los movimientos sociales permanecieron atomizados e impotentes a nivel nacional. La inestabilidad institucional a la que Conaghan y Malloy (1994) se refirieron hace tres décadas seguía siendo una característica importante del escenario político en la región andina. Y, además, como veremos sobre el final, el impacto de la pandemia del Covid-19, y sus consecuencias económicas y sociales a largo plazo, pueden agregar un nuevo elemento y constituir una nueva coyuntura crítica que podría aumentar aún más las tensiones políticas y complicar la gestión económica en los años venideros.



## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En *Unsettling Statecraft*, Conaghan y Malloy analizaron la forma en la que los grupos empresariales, durante las décadas de 1970 y 1980, llegaron a apoyar la democratización «como el medio para escapar de la incertidumbre que reinaba durante los gobiernos militares de la década de 1970». Sobre la base de lo que hemos analizado a lo largo de este libro en relación con las tres dimensiones del poder empresarial, las élites económicas creían que los regímenes formalmente democráticos les darían la oportunidad de «ocupar una ‘posición privilegiada’ dentro del aparato para formulación de políticas», lo que les permitiría impulsar la promoción de políticas empresariales (Conaghan & Malloy, 1994, pp. 5-6). En el contexto del surgimiento regional (y de hecho global) del paradigma neoliberal, esta expectativa se corroboró largamente en los Andes centrales. Sin embargo, en ninguno de nuestros tres casos la transformación dual del régimen político y el modelo de desarrollo económico bajo las líneas neoliberales, culminó en la consolidación de la democracia «neoliberal» o «de mercado». La inestabilidad siguió siendo la característica predominante, con la excepción temporal del Perú, donde, sin embargo, el retorno al régimen semiautoritario durante el periodo



de Alberto Fujimori desempeñó un papel importante, al facilitar una configuración inusualmente estable de captura empresarial que garantizó la continuidad de las políticas neoliberales mucho más allá del fin de la era fujimorista.

El problema, desde la perspectiva de las élites empresariales, es que la democracia formal «tiende a ser real hasta cierto punto», como argumentaron Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, y John Stephens, en su estudio clásico *Capitalist Development and Democracy* (1992, p. 10). Luego de una cierta desaceleración de la movilización de los sectores populares tras el restablecimiento de regímenes democráticos en la mayoría de los países de América Latina, esta aseveración fue confirmada por la ola de protestas masivas antineoliberales desde mediados de la década de 1990, que dio lugar a la «marea rosa» y a una nueva fase de (conflictiva) incorporación de los sectores populares (Silva & Rossi, 2018). Claramente —y de manera muy pronunciada en las sociedades poscoloniales y particularmente estratificadas de los Andes centrales, donde múltiples tipos de desigualdad social se entrecruzan y se refuerzan mutuamente—, las contradicciones fundamentales entre las lógicas de la democracia y la oligarquía (Foweraker, 2018) o entre la democracia y la empresa privada (Lindblom, 1977) no pueden resolverse, sino que se renegocian casi constantemente. Esta renegociación es un proceso relacional, formado por las relaciones Estado-élites económicas, por un lado, y las relaciones Estado-sectores populares, por el otro. Dada la debilidad de las instituciones formales en los países de los Andes centrales, estas dinámicas de poder y negociación (y confrontación) están mucho menos configuradas y restringidas por las reglas de juego oficiales que en otros contextos. De hecho, con frecuencia conducen también a cambios en el régimen político. Por el momento, una configuración de

régimen político y una forma estructuralmente inestable de elaborar políticas (Conaghan & Malloy, 1994, p. 6) siguen caracterizando a Bolivia, Ecuador y Perú.

En los países de los Andes centrales, estos procesos de renegociación y gestión de las tensiones entre el capitalismo y la democracia siguen estando configurados por las lógicas estructurales de un modelo de desarrollo que no ha experimentado cambios fundamentales y duraderos en el período analizado. A pesar de los importantes cambios sociales y demográficos, las economías de Bolivia, Ecuador y Perú siguen marcadas por una dependencia de las exportaciones primarias, un patrón que tiende a reforzarse en sí mismo. Los intentos de diversificar sobre la base de la redistribución de los ingresos y el desarrollo del mercado interno han resultado fugaces y difíciles de sostener. En condiciones de marcada desigualdad social y étnica, las industrias extractivas, intensivas en capital, han hecho poco para resolver las profundas desigualdades estructurales. De hecho, muchos argumentarían que las han aumentado. Además, la región de los Andes centrales a menudo carece de la experiencia y los conocimientos tecnológicos para competir seriamente en el mercado mundial en sectores que agregan valor a la producción, reforzando así la división global del trabajo. La existencia de amplios sectores de la población efectivamente marginados de las áreas productivas más dinámicas —los grandes «rezagados» que concentran más del 70% de la fuerza laboral en Perú y Bolivia y no mucho menos en Ecuador— perpetúa sistemáticamente las estructuras arraigadas de la desigualdad socioeconómica, regional y étnica, y en consecuencia complica aún más la formación de un consenso, exacerba las tensiones políticas y produce brotes de rechazo a los patrones tradicionales de dominación empresarial.

## HALLAZGOS COMPARATIVOS EN LOS ANDES CENTRALES

En Bolivia y, un poco más tarde, en el Perú, las crisis económicas de la década de 1980 y los intentos de los gobiernos de centro-izquierda de implementar políticas heterodoxas empujaron a las élites empresariales a fortalecer su cohesión interna y ampliar su papel explícitamente político como protagonistas de una agenda antiestatista y promercado. En Bolivia, las élites económicas se unieron para movilizar su poder estructural, instrumental y discursivo contra el gobierno de Siles Zuazo. En el Perú, una dinámica similar se desarrolló durante el primer gobierno de Alan García. Las severas crisis hiperinflacionarias —en el caso del Perú acompañadas de la brutalidad del conflicto armado interno— generaron coyunturas críticas que fueron aprovechadas por las élites empresariales y sus aliados políticos para promulgar cambios estructurales decisivos en el modelo de desarrollo económico. El camino político fue diferente en los dos casos, tomando la forma de realineamientos y pactos entre las élites, apoyados internacionalmente en un contexto de competencia electoral en el caso de Bolivia, y un brusco cambio de orientación poselectoral, seguido de un «autogolpe» diseñado para traer «orden y paz» en el caso del Perú. Aun así, la convergencia de las élites empresariales y políticas en torno al objetivo de transformar el modelo de desarrollo centrado en el Estado hacia un proyecto neoliberal fue decisiva en ambos países, tal como lo fue el tipo de terapia de choque necesario para lograr esta transformación, justificado como una respuesta inevitable a la hiperinflación (ver tabla C.1).

Nada de esto ocurrió en Ecuador, lo que impidió el surgimiento de una alianza proempresarial fuerte. Por un lado, las élites empresariales y sus aliados políticos permanecieron fragmentados a lo largo de líneas regionales, sectoriales y partidistas, y, por el otro, la capacidad de resistencia a las reformas

neoliberales por parte de las organizaciones y movimientos del sector popular siguió siendo significativa durante las décadas de 1980 y 1990. Como consecuencia, si bien en Ecuador también se eligieron aspirantes a terapeutas de choque, estos fueron mucho menos capaces de formar coaliciones de gobierno viables y, por lo tanto, no lograron implementar reformas neoliberales integrales. Al mismo tiempo, el poder empresarial tridimensional, respaldado por actores y recursos internacionales, fue lo suficientemente fuerte como para llevar al país por un camino de reformas promercado graduales, al tiempo que bloqueaba de manera efectiva a los gobiernos para que no regresaran a políticas estatistas, desarrollistas o redistribucionistas.

Tabla C.1. El cambio al modelo neoliberal en los 80 y principios de los 90

Coyuntura crítica	Ruptura del modelo ISI
Resultado	Cambio al modelo de desarrollo neoliberal: radical en Bolivia y Perú versus gradual en Ecuador.
Dinámicas de poder	<p>La combinación de crisis en la democracia y la deuda aumentó el poder empresarial en sus dimensiones estructural, instrumental y discursivo.</p> <p>El poder empresarial se aumentó a través del rol de las IFIs, el debilitamiento del trabajo organizado y la emergencia de la hegemonía global del neoliberalismo.</p> <p>La amenaza de políticas heterodoxas o izquierdistas desencadena la unificación organizacional y discursiva del empresariado en Bolivia y Perú.</p> <p>La falla de la respuesta a la crisis heterodoxa (hiperinflación) facilita la agenda promercado en Bolivia y Perú, tanto discursiva como instrumentalmente.</p>

En cuanto a las relaciones sociales de poder, las reformas neoliberales tienen un efecto de auto reforzamiento, ya que tienden a fortalecer el poder empresarial estructural, instrumental y discursivo, al mismo tiempo que socavan la capacidad de acción

colectiva de los sectores populares, en particular del trabajo organizado (Kurtz, 2004; Oxhorn & Starr, 1999; Wolff, 2009, 2020b). Esta dinámica de poder, sin embargo, podría, en el mejor de los casos, mitigar, más no resolver la tensión inherente entre la promesa y la garantía formal de igualdad política que vino con la democratización y las desigualdades socioeconómicas que tendieron a profundizarse con la transición de un modelo de desarrollo estatista hacia un modelo neoliberal-corporativo. Como consecuencia, el poder empresarial y su correspondiente influencia en la formulación de políticas (económicas) se consolidaron en los tres países durante la década de 1990. Sin embargo, aunque los representantes empresariales, políticos afines y tecnócratas llegaron a controlar áreas cruciales de la formulación de políticas económicas, ni Bolivia ni Ecuador vieron el surgimiento de la captura del Estado en un sentido amplio.

La fragmentación persistente de las élites a lo largo de líneas regionales, sectoriales y partidistas (pronunciada en Ecuador, pero también observable en Bolivia) contribuyó a ello. En contraste, el contexto político, marcadamente diferente de los años de Fujimori, y la estructura empresarial más cohesiva, se combinaron para colocar al Perú en una trayectoria divergente. Aquí, tanto el escenario autoritario como el conflicto interno y sus legados debilitaron la capacidad estructural de resistencia de los sectores populares frente al modelo de desarrollo neoliberal, al mismo tiempo que forjaron la cohesión interna de la élite. Como consecuencia, las élites empresariales peruanas, que se caracterizaban por divisiones regionales menos prominentes y una economía más fuerte y diversificada, demostraron ser capaces de consolidar una organización unificada y de cabecera, y hacer uso efectivo de su poder tridimensional hasta el punto de lograr una prolongada captura del Estado y, de hecho, una captura política.

Cuando la incipiente «marea rosa» en América Latina señaló el surgimiento de otra coyuntura crítica, Bolivia y Ecuador, por un lado, y Perú, por el otro, se encontraron enfrentando circunstancias internas muy diferentes (ver tabla C.2). En los dos primeros países, a principios de la década del 2000, la inestabilidad estructural del régimen político y del modelo de desarrollo económico volvió a manifestarse, con movimientos sociales y protestas masivas desafiando abiertamente la hegemonía discursiva de la democracia centrada en las élites y la economía neoliberal. En el Perú, por el contrario, el fin de la era fujimorista trajo consigo democratización política y continuidad en las políticas económicas, las cuales básicamente permanecieron bajo el control de las élites empresariales y tecnocráticas promercado. Las empresas se acomodaron rápidamente a los partidos y lograron influir en el Congreso, cuya capacidad de decisión fue recuperada con la democratización.

Al explicar estos resultados divergentes, las movilizaciones exitosas de las fuerzas antineoliberales en Bolivia y Ecuador, y la falta de estas en el Perú, son sin duda una variable crucial. Sin embargo, como se ha observado a lo largo del libro, la fuerza del poder empresarial y la medida en la que las élites empresariales lograron forjar coaliciones de gobierno viables y construir una hegemonía discursiva, también constituyen partes importantes de la historia. De manera más específica, en Bolivia y Ecuador, la desaparición gradual de los partidos tradicionales y el surgimiento de movimientos políticos alternativos, o *outsiders*, en el contexto de una comunidad empresarial persistentemente fragmentada, redujeron significativamente el poder empresarial instrumental y discursivo. También reveló que, para empezar, la hegemonía discursiva del neoliberalismo no había logrado extenderse mucho más allá de las mismas élites.

Aproximadamente al mismo tiempo, el boom internacional de las materias primas permitió reformas en el sector de los hidrocarburos que redujeron la dependencia del Estado del sector privado (y, por lo tanto, el poder empresarial estructural). En el Perú, por el contrario, la comunidad empresarial, mucho más cohesionada y con un rol más consolidado, tanto en la arena política como en la esfera pública, significó que el auge de las materias primas ayudó a sostener la configuración de la captura política. En estas condiciones, las élites empresariales —mediante el poder instrumental y discursivo de las asociaciones empresariales clave como la Confiep, y el uso del financiamiento de los partidos y del cabildeo para establecer una relación privilegiada con los poderes más importantes del Estado— contribuyeron significativamente a asegurar la continuidad, tanto en el estilo como en la esencia de la elaboración de políticas económicas, incluso cuando el contexto político, similar al de Bolivia y Ecuador, se caracterizó por una desaparición gradual de los partidos políticos tradicionales, el surgimiento de los *outsiders* y un creciente descontento social con el régimen político.

Tabla C.2. La «marea rosa» a principios del siglo XXI

Coyuntura crítica	Cuestionamiento y crisis del modelo neoliberal
Resultado	Cambio al modelo de desarrollo posneoliberal (Bolivia y Ecuador) versus continuidad del modelo neoliberal (Perú)
Dinámicas de poder	<p>El decrecimiento económico de 1998-2002, olas de protesta antineoliberal y desaparición de partidos políticos establecidos debilitan el poder instrumental y discursivo (Bolivia, Ecuador).</p> <p>Los gobiernos de la «marea rosa», apoyados por el incipiente boom de materias primas, debilitan aún más al poder empresarial (Bolivia, Ecuador).</p> <p>La captura del poder basada en un fuerte poder instrumental y discursivo empresarial contribuye a prevenir la «marea rosa» (Perú). La economía exportadora más diversificada y el boom de las materias primas en el Perú refuerzan el poder estructural empresarial.</p>

El poder, según el famoso dicho de Karl W. Deutsch, es «la capacidad de darse el lujo de no aprender» (1963, p. 111). En Bolivia y Ecuador, con Morales y Correa, las élites empresariales tuvieron que responder a la pérdida gradual, pero significativa, de su poder estructural, instrumental y discursivo, y adaptarse a gobiernos que pasaron de recetas neoliberales a políticas estatistas, desarrollistas y, en parte, redistributivas. Como se ha observado, lo hicieron de manera bastante pragmática hasta el final del boom de las materias primas, y los cambios en las correlaciones internas de fuerzas les brindaron la oportunidad, una vez más, de formar parte de alianzas empresariales políticamente poderosas. El resultado, tanto en Bolivia como en Ecuador, fue una cierta restauración del poder empresarial: primero, de manera gradual y parcial (en los últimos años de los gobiernos de Morales y Correa), y luego de manera marcada y abierta (bajo Jeanine Áñez y Lenín Moreno). En el Perú, por el contrario, las élites empresariales podían darse el lujo de no adaptarse, ni de aprender, hasta que los episodios de conflictos socioambientales, junto con los grandes escándalos de corrupción, sacudieron el sistema político (socavando, así, los canales y vehículos habituales de influencia empresarial) y revelaron el alcance, así como las formas de captura de negocios ilícitos, reduciendo así la legitimidad de la élite empresarial y su hegemonía discursiva.

La salida de Pedro Castillo como presidente en el Perú en diciembre de 2022, y su reemplazo por un régimen conservador liderado por Dina Boluarte, apunta al intento de las élites empresariales, apoyadas por los militares y los partidos de derecha en el Congreso, por recuperar el control. Pero la resistencia generalizada que su gobierno encontró sugiere que el nuevo bloque de poder está lejos de consolidarse. Al momento de hacer las últimas correcciones al presente manuscrito, en noviembre de 2023, la situación parecía más inestable y, de hecho, desestabilizadora, para las élites empresariales peruanas que para sus contrapartes en Bolivia y Ecuador. En el caso de Bolivia, mientras que el MAS había vuelto



al poder, esto no presentaba una amenaza inmediata a intereses empresariales vitales. En Ecuador, Daniel Noboa, otro empresario (e hijo del magnate bananero Álvaro Noboa), se impuso a la candidata correísta Luisa González en las elecciones anticipadas que se produjeron a raíz de la disolución de la Asamblea Nacional por el presidente Lasso. Sin embargo, podría decirse que los cambios políticos provocados por las elecciones de 2020 y 2021, en los tres países, combinados con las consecuencias de largo alcance de la pandemia del Covid-19, presentaron una nueva coyuntura crítica, tanto para el régimen político, como para el modelo de desarrollo económico en los Andes centrales (ver tabla C.3).

**Tabla C.3. El reciente retorno a la inestabilidad estructural**

Coyuntura crítica	Fin del auge de las materias primas y de la pandemia del Covid-19
Resultado	Inquietud sobre el modelo de desarrollo y las coaliciones de gobierno (Ecuador, Perú) versus retorno al modelo posneoliberal con perspectivas inciertas (Bolivia)
Dinámicas de Poder	<p>Fin del boom de las materias primas y debilitamiento de los gobiernos asociados con la «marea rosa», (re)incrementan el poder empresarial y facilitan cambios hacia gobiernos proempresa (Bolivia, Ecuador).</p> <p>El poder empresarial discursivo limitado y la persistencia de las organizaciones populares previene el retorno consistente del modelo promercado (Bolivia, Ecuador).</p> <p>La división de las fuerzas de izquierda previene la coalición de gobierno posneoliberal (Ecuador).</p> <p>El incremento de las movilizaciones populares y el debilitamiento discursivo e instrumental de las élites empresariales (a causa de escándalos de corrupción, la caída de los partidos políticos establecidos y la dificultad de promulgar legislación en un gobierno dividido) desafían abiertamente al modelo neoliberal (Perú).</p> <p>La Covid-19 debilita discursivamente a la agenda proempresa, pero también socava la base fiscal para el modelo de desarrollo centrado en el Estado.</p>

En referencia al debate teórico más amplio sobre el poder empresarial y las relaciones Estado-empresa, nuestro análisis comparativo realiza tres importantes contribuciones. En primer lugar, nuestro estudio confirma que el marco tridimensional del poder empresarial ofrece un lente teórico útil para analizar el papel político de las élites empresariales, así como de las relaciones Estado-empresa. Al hacerlo, se brinda información importante sobre las dinámicas de poder más amplias que dan forma a la formulación de políticas económicas, así como la impugnación y evolución de los modelos de desarrollo económico, en América Latina y fuera de ella. De manera más específica, nuestro análisis histórico-comparativo ha mostrado cómo los tres tipos de poder empresarial (estructural, instrumental, discursivo) son importantes en sí mismos, pero destaca que es indispensable estudiar su compleja interacción. Como se ha visto en los casos presentados, la capacidad de las élites económicas para asegurar, individual y colectivamente, su papel político privilegiado y proteger sus intereses vitales, ha dependido de que los tres tipos de poder empresarial se refuercen mutuamente<sup>189</sup>. Tal como se ha comentado, las limitaciones o pérdidas del poder empresarial en una dimensión pueden también contribuir a reducciones en otra dimensión: por ejemplo, cuando una reducción del poder discursivo lleva a que los partidos proempresariales pierdan en las elecciones, con consecuencias negativas en la dimensión instrumental. A la inversa, la persistencia del poder empresarial en una dimensión también puede utilizarse para recuperarse de pérdidas en otras dimensiones, como cuando las élites económicas de Bolivia y Ecuador utilizaron su persistente poder estructural para recuperar parte de su poder instrumental.

---

<sup>189</sup> Este hallazgo se hace eco de un argumento similar presentado por Fairfield (2015a, 2015b) con miras a la relación potencialmente de refuerzo mutuo entre el poder empresarial estructural e instrumental.

En segundo lugar, este libro ha reunido los dos debates, hasta ahora bastante separados, sobre el poder empresarial, por un lado, y la captura del Estado, por el otro. A nivel conceptual, el foco de interés simultáneo en el poder empresarial y en la captura del Estado nos obliga a ser más precisos al momento de delinear el punto en el que los niveles «normales» de acceso e influencia política privilegiada se convierten en formas «indebidas» o «excesivas» de control efectivo, que benefician intereses específicos, pero sacrifican el bien común. Asimismo, esta distinción también ha demostrado ser empíricamente relevante, como lo demuestra la resiliencia mucho mayor del modelo neoliberal en el caso del Perú, en comparación con Bolivia o Ecuador. Aun así, hemos podido identificar algunas «islas» de captura estatal, al menos parcialmente en Bolivia y Ecuador, mientras que, incluso en el Perú, la captura estatal nunca fue total. Esto sugiere que, si bien es útil desde el punto de vista analítico, distinguir entre el poder empresarial «normal» y una situación de captura del Estado empíricamente, a menudo nos enfrenta a matices de gris y diferencias de grado.

En tercer lugar, nuestro estudio muestra el valor de un análisis centrado en el poder, que es a la vez relacional y dinámico. Por un lado, el poder empresarial no es una cantidad absoluta que las élites empresariales de alguna manera «poseen». Más bien, solo puede evaluarse en relación y en comparación con los recursos del poder que tienen otros actores, grupos e instituciones potencialmente competitivas dentro y fuera del Estado. De acuerdo con nuestro análisis, dos factores son de particular relevancia en este sentido: la relativa autonomía del Estado, que está determinada en gran medida por el acceso del Estado a recursos que no están controlados por actores empresariales privados; y el poder de los grupos no pertenecientes a la élite, que está determinado en particular por su capacidad de

actuar colectivamente, ya sea en forma de movilizaciones o en el contexto de la política electoral. Además, los líderes y partidos más fuertes usan poderes discrecionales y tienden, según sus propios cálculos políticos, a actuar de manera que desafían o socavan el poder empresarial.

Por otro lado, el poder empresarial, al igual que otros tipos de poder, no es estático ni dado, sino dinámico. Si bien está enraizado, en parte, en características estructurales (la estructura de la economía, divisiones sociales fundamentales, caracteres institucionales centrales del régimen político y la organización de una comunidad empresarial determinada), hemos visto cómo el poder empresarial evoluciona y cambia, a veces con bastante rapidez. En lo que respecta al poder instrumental, los resultados de las elecciones pueden alterar significativamente las posibilidades de la élite empresarial de acceder directamente a la arena política e influir en la formulación de políticas. El poder empresarial estructural puede, por ejemplo, verse directamente alterado por choques externos, como una crisis económica global. A nivel discursivo, los escándalos de corrupción y las prácticas monopólicas pueden erosionar rápidamente (o mejorar, según el culpable) el prestigio de las empresas. En términos más amplios, el poder empresarial, como factor que permite a las élites económicas incidir en la formulación de políticas y en el desarrollo político en general, está, al mismo tiempo, moldeado por el cambiante contexto político-económico en el que opera. Por lo tanto, el argumento a lo largo de este libro no es que el poder empresarial cause de forma alguna la continuidad de regímenes inestables y formas de hacer política en los Andes centrales, ni que el contexto general de inestabilidad estructural lleve a las élites empresariales a responder de una manera particular. Más bien, nuestro estudio muestra la compleja interacción entre ambas dimensiones: cómo el poder de las élites económicas, y su comportamiento

dirigido a usar, reforzar o reconstruir dicho poder, ha influido en las dinámicas de continuidad y cambio de las instituciones políticas y la economía política de los tres países de los Andes centrales, mientras que, al mismo tiempo, este poder ha sido también configurado por estas condiciones contextuales en constante evolución.

Finalmente, en línea con la teoría de la estructuración de Giddens (1984), el poder empresarial, como capacidad, también es dinámico, en el sentido de que está configurado por la misma agencia de las élites económicas, lo que contribuye a la reproducción o al cambio en el poder empresarial. Esto es muy obvio en la dimensión del poder instrumental, ya que los esfuerzos deliberados para unificar a la élite económica de un país determinado, cuando exitoso, fomentan una fuente importante de poder empresarial. Como se ha podido observar a lo largo del libro, las amenazas políticas a los intereses empresariales más vitales son el desencadenante más común que activa a las élites económicas a coordinar y unificar. Aun así, la capacidad de los actores empresariales de sobreponerse a las divisiones internas entre sectores o regiones depende del entorno estructural y de las decisiones de, y la interacción entre, los grupos empresariales concretos y los líderes individuales. Una vez que las élites empresariales logran crear una estructura organizacional más cohesionada, esto puede tener consecuencias importantes a largo plazo para el poder instrumental, como se ve en el caso de la Confiep en el Perú. Esto es, de nuevo, coincidente con el argumento general de Giddens sobre la estructuración: la agencia empresarial, al dar forma al entorno social mismo en el que operan las élites económicas, crea legados institucionales y discursivos que faciliten y restrinjan a la agencia empresarial y su influencia en el futuro.

## LOS ANDES CENTRALES, ¿EN UNA NUEVA COYUNTURA CRÍTICA?

La redacción de este libro coincidió con lo que puede interpretarse como el caso más reciente de una coyuntura crítica, aunque emana más del mundo físico de la enfermedad que de la economía global como tal. La crisis del Covid-19 estalló sobre un mundo desprevenido, en el primer trimestre de 2020. Los impactos a largo plazo de esta crisis son todavía difíciles de evaluar. Sin duda, se aclararán con el paso del tiempo. Nuestro tono al escribir este epílogo es, por lo tanto, necesariamente especulativo.

América Latina se ha visto profundamente afectada por la pandemia del coronavirus en las condiciones sanitarias, económicas y sociales, quizás, más que en la mayoría de las otras partes del mundo (CEPAL, 2022a). En proporción a la población, el número de personas que sufrían y morían a causa del virus era mayor que en otros lugares, al menos en sus dos primeras oleadas. Por un lado, esto reflejó la disminución relativa de la eficacia de los servicios de salud pública en la región en las recientes décadas. Por el otro, mostró lo difícil que era frenar la propagación del virus en comunidades superpobladas, donde la falta de empleo adecuado significaba que las personas no tenían otra alternativa que seguir trabajando para sobrevivir. Dentro de América Latina, la situación en los países de los Andes centrales fue particularmente grave. Las imágenes de personas muriendo en las calles de Guayaquil por falta de instalaciones hospitalarias brindaron al mundo una imagen temprana y dolorosa del tipo de sufrimiento que se generalizaría mucho más. Al final, Bolivia y Perú compitieron por el desafortunado título como el país con la tasa de mortalidad por el Covid-19 más alta del mundo. Mientras que el Perú tuvo el mayor número de muertes por el Covid-19 reportadas en proporción a su población, la tasa de exceso de mortalidad estimada para 2020 y 2021 no fue tan alta como en Bolivia (COVID-19 Excess Mortality Collaborators, 2022).

El impacto económico también resultó severo: la economía peruana se vio particularmente afectada, con una contracción del PBI de más del 11% en 2020. Esto fue más pronunciado que en cualquier otra economía en América Latina y la peor recesión económica del país desde los años de la crisis de la deuda a principios de 1980. A Ecuador y Bolivia no les fue mucho mejor, con sus economías contrayéndose en un 8,7% y un 8,6 %, respectivamente (CEPAL, 2022b). Debido al confinamiento en los tres países, un gran número de personas perdieron sus empleos, aumentando aún más las filas de desempleados y de aquellos que buscan sobrevivir en el sector informal. En consecuencia, las tasas de pobreza se dispararon en los tres países. En el Perú, se estima que las personas que viven en la pobreza se han duplicado, y Bolivia y Ecuador también muestran aumentos marcados. Del mismo modo, los índices de desigualdad de ingresos empeoraron, ya que a quienes tenían mejor acceso a empleos y servicios de salud les fue mucho mejor que a los que se encontraban en la parte inferior de la pirámide social. Además de la pérdida de empleos, los ingresos disminuyeron drásticamente en varios grupos, lo que afectó particularmente al sector informal, pero también a la clase media. Como consecuencia, la mejora de los índices sociales registrada en gran parte de América Latina durante las dos primeras décadas del milenio (que ya habían comenzado a deteriorarse en los años anteriores al 2020), se revirtieron drásticamente por los efectos de la pandemia, y los tres países de nuestro estudio no fueron, en modo alguno, la excepción a la regla.

La respuesta a esta crisis incluyó algunos cambios significativos en la política pública, con el Estado obligado a intervenir, mientras el sector privado se retraía. Al igual que en los países de todo el mundo, los gobiernos se vieron obligados a abandonar las políticas de austeridad fiscal y reducción del Estado en favor de la expansión de las actividades estatales y el rescate de las empresas

afectadas por la pandemia<sup>190</sup>. La mayoría de los países también adoptaron políticas para brindar algún tipo de apoyo financiero a las poblaciones vulnerables, aunque dichos pagos a menudo se retrasaban y eran inadecuados. El cambio en el ethos de la política también fue respaldado por el discurso de las organizaciones internacionales. Incluso el FMI instó a los países a gastar más, no menos. Si es que ese consejo fuese a cambiar, retornando a preferencias de política más tradicionales una vez pasada la crisis es, por supuesto, una conjetura. Sin embargo, las ortodoxias de la escuela neoliberal fueron claramente desafiadas, brindando nuevos argumentos, en el futuro, para aquellos que abogan por mayores grados de intervención estatal, y no solo limitados a la salud pública. Al mismo tiempo, la crisis ejerció una presión adicional sobre los presupuestos públicos que, de todos modos, habían estado bajo presión con el fin del auge de las materias primas. Esto significó que el margen para responder a la crisis con estímulos fiscales masivos, como se pudo observar en las partes más ricas del mundo, fue mucho menor.

¿Cómo saldrá el sector privado de la crisis del Covid-19 en el largo plazo? Este es un tema que, sin duda, será objeto de futuras investigaciones. Sin embargo, la respuesta probablemente será una que muestre un panorama variado, con aquellos sectores que producen para el mercado global recuperándose a un ritmo más rápido que aquellos que dependen de la demanda interna, de esta manera reforzando aún más el rol de la región como proveedor de exportaciones primarias. La recuperación del crecimiento, tanto en los Estados Unidos, como en otros países ricos en 2021, y la transición tecnológica hacia nuevas formas de energía, ya habían

---

<sup>190</sup> En Ecuador este cambio fue gradual en el mejor de los casos. Según el Banco Mundial (2020, p. 20), las medidas de estímulo fiscal adoptadas en respuesta a la pandemia en Ecuador representaron menos del 1% del PBI, en comparación con el 3,5-4% en Bolivia o Perú.



hecho subir los precios de las más importantes materias primas a niveles no vistos desde el superciclo de las materias primas. Más aún, estos fueron sectores en los que los efectos del aislamiento fueron solo temporales, con tasas de producción que se recuperaron rápidamente a los niveles previos a la pandemia. En circunstancias relativamente prósperas, parecía probable que los flujos continuos de inversión privada continuarían, incluidos sectores como la minería. Sin embargo, la guerra en Ucrania en 2022 generó más incertidumbre. Probablemente los efectos se sintieron más en el Perú, un importador neto de petróleo.

El impacto político de la crisis posiblemente impondrá cautela a los inversionistas privados. En toda América Latina un profundo descontento se extendió a la esfera política, no solo en los patrones de votación, sino también en las calles. Incluso en países que habían ganado reputación por su relativa estabilidad y conservadurismo económico, como Colombia y Chile, los ciudadanos expresaron su ira y frustración contra las políticas neoliberales y aquellos políticos más estrechamente asociados con ellas. En ambos países, esto se reflejó en la elección de políticos de centro-izquierda en las elecciones presidenciales de 2022. Los tres países de los Andes centrales no fueron la excepción en este sentido. En 2021 y 2022 se suscitaron serios brotes de violentas protestas en los tres.

En octubre de 2020, los votantes de Bolivia respaldaron el regreso de la izquierda al gobierno con el MAS. Lo hicieron como manifestación de rechazo al gobierno de Áñez, que había reemplazado al de Evo Morales un año antes. Respaldada por los sectores más conservadores de la sociedad boliviana, Áñez había buscado revertir las políticas estatistas e intervencionistas de la era de Morales, medidas diseñadas para atraer a la comunidad empresarial, especialmente a la de Santa Cruz. Su gobierno había atraído ruidosas críticas por sus inclinaciones autoritarias, su falta

de respeto por los derechos humanos, su mal manejo de la crisis del Covid-19 y por algunos casos notorios de corrupción. Áñez también atrajo críticas por tratar de sobrevivir a su estatus inicial como presidenta «interina». Fue necesaria la movilización de los, todavía, poderosos movimientos sociales de Bolivia, para impedir el continuo aplazamiento de nuevas elecciones. Su reemplazo en noviembre de 2020 fue Luis Arce, el candidato del MAS que había obtenido el 55% de los votos el mes anterior. Arce inauguró un gobierno que se comprometió a retomar el enfoque económico adoptado por Morales. El nuevo presidente, de hecho, había sido ministro de economía de Morales durante la mayor parte del período, desde 2006, cuando Morales asumió el cargo.

La escala de la victoria de Arce proporcionó un importante grado de legitimidad que parecía destinado a proteger al gobierno del MAS de sus críticos de la derecha, al menos por un tiempo. Para las élites económicas de Bolivia, el regreso del MAS fue ciertamente tan inesperado como no deseado. Aun así, ofrecía la perspectiva de recuperación económica frente a la desastrosa recesión de 2020, así como la posibilidad de volver al tipo de alianza táctica que había caracterizado la última parte del gobierno de Morales. En una línea semejante estuvo la respuesta de los principales gremios empresariales, buscando que su voz sea escuchada en la formulación de políticas en materias que afectan directamente los intereses empresariales. Como se señaló en el capítulo 5, muchas asociaciones empresariales no habían estado dispuestas a apoyar los movimientos para derrocar al gobierno de Morales, aunque recibieron con entusiasmo su destitución una vez que esta se logró.

El gobierno de Arce demostró ser bastante efectivo para acelerar el programa de vacunación contra el Covid-19, y durante su primer año se manifiestan signos de recuperación económica ayudados por la recuperación de los precios de las materias primas.

Al mismo tiempo, sin embargo, Arce se abstuvo en buena medida de responder a los llamados empresariales al diálogo y evitó otorgar a los representantes empresariales de Bolivia el espacio y el reconocimiento que habían ganado con Morales después de 2009. Dada la oposición fragmentada y débil a nivel nacional, las élites económicas, por lo tanto, tuvieron que depender en gran medida de su persistente poder estructural. Políticamente se encontraron atrapados entre un gobierno central que no amenazaba abiertamente sus intereses vitales, pero les negaba el acceso directo a la arena política, y una oposición derechista radicalizada en Santa Cruz, que ejercía una presión cada vez mayor sobre las élites empresariales para que se unieran abiertamente a su resistencia contra el MAS, pero que no ofrecían ninguna alternativa viable a nivel de la política nacional (Wolff, 2023).

En Ecuador, la adopción de la agenda liberalizadora por parte de la administración Moreno se había topado con una seria oposición en las calles desde antes de la pandemia. La escalada de protestas masivas en Quito y en otros lugares obligó a Moreno a dar marcha atrás en las reformas fiscales exigidas por el FMI como condición para su paquete de apoyo económico, ya en curso. Al final, el gobierno abandonó el paquete de ajuste, que implicaba fuertes aumentos en los precios de los combustibles. Aunque la crisis del Covid-19, eventualmente, permitió tanto la aprobación de las correspondientes medidas de ajuste, como el destrabe de los préstamos externos, el músculo político desplegado por los movimientos sociales, el cual había contribuido al rápido y sucesivo derrocamiento de tres presidentes entre 1996 y 2005, se había reafirmado. En las elecciones que siguieron en febrero de 2021, en las que Moreno no fue candidato, la mayoría de los votos fueron para el candidato suplente de Correa, Andrés Arauz, pero no por el margen suficiente que hubiese permitido evitar una segunda ronda. Como se discutió brevemente en el

capítulo 5, la victoria electoral de Guillermo Lasso en abril de 2021 ofreció pocos prospectos de estabilidad política renovada y de implementación coherente de su programa proempresarial. Mientras que el señalado banquero conservador de Guayaquil, quien había competido por la presidencia de manera insatisfactoria en dos ocasiones (2013, 2017), finalmente resultó vencedor, tal desenlace fue, en buena medida, el resultado de la abstención de los partidarios de Pachakutik.

Los grupos empresariales se felicitaron por la victoria de Lasso y su agenda, la cual básicamente significaba consolidar el giro neoliberal en las políticas económicas iniciado por Moreno. Esto también se reflejó en un gabinete caracterizado por una fuerte presencia de representantes empresariales y académicos afines, invocando la imagen de la captura del Estado (Macaroff, 2023). Sin embargo, desde el principio estaba claro que el plan de Lasso para impulsar la recuperación económica mediante la reducción de impuestos, la desregulación y la atracción de inversión extranjera en sectores clave como el petróleo y la minería rápidamente generaría oposición, tanto en la Asamblea Nacional como en las calles. Dentro de la legislatura, la alianza electoral de Lasso solo ocupó una minoría de los escaños, que se redujeron aún más cuando el conservador PSC rompió con el nuevo presidente electo al principio de su mandato. Como consecuencia, Lasso no pudo implementar las reformas económicas más demandadas por los gremios empresariales, como reformas del mercado laboral y una ley de promoción de inversiones.

Aun así, dada la debilidad y la fragmentación de los partidos de oposición en el parlamento, durante la primera fase de su mandato el presidente Lasso pudo construir alianzas temporales, evitando la formación de mayorías que pudieran poner en peligro su mandato y usando sus atribuciones en el Ejecutivo para sacar adelante al menos parte de su agenda económica, incluida

una reforma fiscal. En términos de apoyo popular, Lasso se benefició inicialmente de una amplia aprobación a la luz de un exitoso programa de vacunación. Pero la falta de atención a los reclamos socioeconómicos rápidamente provocó una resistencia abierta, sobre todo por parte del movimiento indígena del país. En junio de 2022, un «paro nacional» liderado por CONAIE obligó al gobierno a una nueva ronda de negociaciones sobre las diez demandas del movimiento indígena, que incluían la reducción en los precios de los combustibles, moratoria crediticia, controles de precios para bienes básicos, y la moratoria para nuevos proyectos petroleros y mineros (Aguirre, 2022). En este escenario, las élites económicas del país trataron de distanciarse de un presidente demasiado impopular, mientras, simultáneamente, usaban su poder instrumental y discursivo para contrarrestar la agenda que desde la izquierda criticaba a Lasso, expresándole, por el contrario, su apoyo, incluso motivando una respuesta represiva frente a la protesta. Está por ver si esta constelación cambiará con el nuevo presidente empresario Daniel Noboa, que como Lasso viene directamente de las filas de la élite económica guayaquileña, también cuenta con una débil base política en el parlamento y ahora debe de cumplir el resto del mandato original de Lasso (2021-2025).

Finalmente, en el Perú, la primera vuelta de las elecciones de abril de 2021 reveló la profundidad de la animosidad pública frente a la perpetuación del statu quo. La victoria en segunda vuelta de Pedro Castillo, un líder sindical poco conocido de un partido de extrema izquierda, trajo consigo una respuesta inmediata y extremadamente hostil de la élite empresarial peruana y, de esta manera, los partidos de derecha en el Congreso resultaron fortalecidos de la polarizada contienda electoral. El ascenso en la popularidad de Castillo había pasado desapercibido en las encuestas de opinión previas a las elecciones y estaba basado, sobre todo,

en el apoyo de los sectores más pobres de la población peruana (sectores socioeconómicos «D» y «E») y en aquellas partes del país fuera de los límites de Lima Metropolitana.

Castillo efectivamente eclipsó la candidatura de Verónica Mendoza, hasta entonces la abanderada de gran parte de la izquierda. Abogando por políticas estatistas y redistribucionistas, su agenda inicial fue una de reformas radicales, incluida la nacionalización de las industrias extractivas y la reescritura de la Constitución de 1993, favorable a las empresas. Esto encontró una respuesta amenazante desde la derecha política, que, durante la segunda vuelta, acusó a la izquierda de ser marxista, comunista y simpatizante con el terrorismo. La clase empresarial pareció dividida en su respuesta, con algunas figuras destacadas apoyando campañas para derrocar a Castillo y otros adoptando un enfoque más de «esperar y ver». Aun así, su elección acarreó una importante fuga de capitales. Sin embargo, el nuevo gobierno abandonó rápidamente la mayoría de las políticas que parecían más radicales, y el Ministerio de Economía y Finanzas buscó disipar los temores de nacionalización y tomó medidas para promover la continuidad de la inversión extranjera. El poder estructural empresarial parecía que se fortalecía, mientras que el poder instrumental aparecía más reducido.

Castillo confrontó una implacable hostilidad de los partidos de derecha en el Congreso. Un tercer intento para desaforarlo, en diciembre de 2022, resultó exitoso, luego del intento frustrado de Castillo de cerrar el Congreso y reorganizar el aparato judicial. Dina Boluarte, la entonces vicepresidenta, lo sucedió. Sin embargo, Boluarte se encontró con una resistencia generalizada con protestas que aparecían en todo el país, especialmente en el sur, donde la gente votó masivamente por Castillo. La represión de la Policía y de las Fuerzas Armadas, que ocasionó por lo menos sesenta muertes, hizo que su gobierno apareciera cada vez

más autoritario en su accionar, retirando, además, su promesa de adelanto de elecciones. Las élites empresariales apoyaron abiertamente la remoción, especialmente cuando el nuevo ministro de Economía y Finanzas parecía entusiasta por llevar a cabo reformas económicas. Sin embargo, el futuro político y económico parece lejos de asegurarse con un gobierno que, clamando legalidad constitucional, carece de legitimidad en los ojos de una vasta mayoría de votantes.

A lo largo de los Andes centrales, por tanto, el efecto de la pandemia y sus consecuencias sociopolíticas de largo plazo desafiarían el consenso liberalizador que los grupos empresariales buscaban generar —o recuperar— durante el período anterior. La inestabilidad estructural en el clima político parecía haberse reafirmado en los tres países. Se habían debilitado hilos importantes del poder empresarial, sobre todo su capacidad para dar forma al discurso público y forjar alianzas más amplias en medio de esta coyuntura crítica. La «cuestión social», agravada por el Covid-19, muy probablemente constituirá un tema clave en la agenda política de la región, al igual que los temas de redistribución frente a los déficits fiscales y los crecientes niveles de la deuda. Sin embargo, al mismo tiempo, el poder estructural de la empresa privada bien podrá beneficiarse de las consecuencias de la pandemia. En este contexto, la medida en que las élites empresariales podrán recuperar su antigua primacía es solo una cuestión de conjeturas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, Amitav; Melisa Deciancio & Diana Tussie, eds. (2022). *Latin America in Global International Relations*. Nueva York: Routledge.
- Acosta, Alberto (2003). *Breve historia económica del Ecuador*. 2ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto (2020). De la pandemia sanitaria al pandemio económico. *Ecuador Debate*, 109, 7-16.
- Acosta, Alberto & John Cajas (2018). *Una década desperdiciada: las sombras del correísmo*. Quito: CAAP.
- Acosta, Alberto & John Cajas (2020a). El «hocico de lagarto» ecuatoriano: entre desigualdades coyunturales y estructurales. En Liisa North, Blanca Rubio, Alberto Acosta y Carlos Pástor, eds., *Concentración económica y poder político en América Latina* (pp. 401-440). CDMX: Fundación Friedrich Ebert.
- Acosta, Alberto & John Cajas (2020b). Rebelión en los Andes: ecos económico-políticos del levantamiento popular ecuatoriano. En Neptalí Martínez Santi, ed., *Octubre* (pp. 149-186). Quito: El Árbol de Papel.
- Adrianzén, Alberto (2018). Las izquierdas, antiguos y modernos. *Perú Hoy: sin paradero final* (pp. 37-54). Lima: DESCO.
- Adrianzén, Carlos Alberto (2021). *Los empresarios y la organización de partidos políticos: un estudio de caso*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad San Martín.



- Agramont, Daniel & Gustavo Bonifaz (2018). *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia*. La Paz: Fundación Friedrich-Ebert; Plural.
- Aguirre, Carlos & Paulo Drinot (2017). *The Peculiar Revolution: Rethinking the Peruvian Experiment under Military Rule*. Austin: University of Texas Press.
- Aguirre A., Milagros (2022). Ecuador: colcha de retazos. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos (CEP). [http://www.cepecuador.org/wp-content/uploads/2022/09/coyuntura\\_julio\\_2022-2.pdf](http://www.cepecuador.org/wp-content/uploads/2022/09/coyuntura_julio_2022-2.pdf).
- Almeida, Luis (2007). Los hombres de Correa. En *Correa un año ...: de las promesas a la realidad*. Quito: Diario Hoy. <http://www.hoy.com.ec/temas/temas2008/correa/correa.htm>.
- Althaus, Jaime (2007). *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Alvarado Chávez, Mariana (2022). *Populismo radical en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Álvarez González, Freddy Javier y otros (2013). *El correísmo al desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Andolina, Robert (2003). The Sovereign and Its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 35(4), 721-750.
- Anria, Santiago (2019). *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arce, Moisés (2014). *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Aricó, José (2015). *La cola del diablo: itinerario de Gramsci en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Artaraz, Kepa; Melania Calestini & Mei L. Trueba, eds. (2021). Vivir bien/ buen vivir and Post-neoliberal Development Paths in Latin America: Scope, Strategies & the Realities of Implementation. *Latin American Perspectives*, 48(3), 4-261.

- Artz, Lee, ed. (2017). *The Pink Tide: Media Access and Political Power in Latin America*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Arze Vargas, Carlos (2008). The Perverse Effects of Globalization in Bolivia. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (pp. 238-253). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Arze Vargas, Carlos & Javier Gómez (2013). Bolivia: ¿El ‘proceso de cambio’ nos conduce al vivir bien? En Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina & Víctor Álvarez, eds., *Promesas en su laberinto: cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina* (pp. 45-176). La Paz: CEDLA.
- Bailey, Warren & Y. Peter Chung (1995). Exchange Rate Fluctuations, Political Risk & Stock Returns: Some Evidence from an Emerging Market. *Journal of Finance and Quantitative Analysis*, 30(4), 541-560.
- Balán, Manuel & Françoise Montambeault, eds. (2020). *Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Banco Central de Reserva del Perú (1980). *Memoria*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-1980.pdf>.
- Banco Central de Reserva del Perú (1990). *Memoria*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/1990/Memoria-BCRP-1990-7.pdf>.
- Banco Central de Reserva del Perú (2015). *Memoria*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2015/memoria-bcrp-2015-8.pdf>.
- Banco Mundial & Vicepresidencia de la República de Colombia (2002). *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción en Colombia*. Bogotá: Vicepresidencia de Colombia.
- Barndt, William T. (2014). Corporation-Based Parties: The Present and Future of Business Politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 1-22.

- Barragán, Rossana (2008). Oppressed or Privileged Regions? Some Historical Reflections on the Use of State Resources. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (pp. 83-103). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Bartell, Ernest & Leigh Payne, eds. (1995). *Business and Democracy in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Bayas-Eraza, Matias (2020). Understanding Ecuador's Growth Prospects in the Aftermath of the Citizens' Revolution. En Francisco Sánchez y Simón Pachano, eds., *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 213-230). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bebbington, Anthony, ed. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Lima: IEP-CEPES.
- Becker, Marc (2013). The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador. *Latin American Perspectives*, 40(3), 43-62.
- Beckerman, Paul (2002). Longer-Term Origins of Ecuador's 'Predollarization' Crisis. En Paul Beckerman y Andrés Solimano, eds., *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth & Social Equity* (pp. 17-80). Washington, DC: World Bank.
- Beckerman, Paul & Andrés Solimano, eds. (2002). *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth & Social Equity*. Washington, DC: World Bank.
- Ben-Porath, Yoram (1980). The 'F' Connection: Family, Friends and Firms and the Organization of Exchange. *Population and Development Review*, 6(1), 1-30.
- Bercerra, Martín & Guillermo Mastrini (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. *Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Observacom.
- Bernhagen, Patrick (2017). *The Political Power of Business: Structure and Information in Public-Policy-Making*. Nueva York: Routledge.
- Blofield, Merike (2011a). Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 3, 58-73.
- Blofield, Merike, ed. (2011b). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.

- Boloña, Carlos (1993). *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Bowen, James D. (2014). The Right and Nonparty Forms of Representation and Participation: Bolivia and Ecuador Compared. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser, eds., *The Resilience of the Latin American Right* (pp. 94-116). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bowen, Sally & Richard Bauer (1997). *The Bolivian Formula: From State Capitalism to Capitalisation*. Santiago: McGraw-Hill.
- Bril-Mascarenhas, Tomás & Antoine Mailet (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Regulation in Chile. *Latin American Politics and Society*, 61(10), 101-125.
- Brockmann Quiroga, Erika (2020). Tentativa de toma gradual del poder: pro-rroguismo fallido y transiciones. En Fernando Mayorga, ed., *Crisis y cambio político en Bolivia: octubre y noviembre de 2019* (pp. 29-60). La Paz: CESU-UMSS.
- Bull, Benedicte; Fulvio Castellani & Yuri Kalahari (2013). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Political and Economic Strategies*. Londres: Palgrave.
- Burbano de Lara, Felipe (2006). Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado: empresarios, política y partidos en Ecuador. En Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo, eds., *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 293-316). Buenos Aires: CLACSO.
- Burbano de Lara, Felipe (2020). La patria ya es de todos: Pilgrimages, Charisma, Territory & the Return of the State. En Francisco Sánchez y Simón Pachano, eds., *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 41-66). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Nueva Sociedad*, 239, 137-150.
- Burchardt, Hans-Jürgen & Kristina Dietz (2014). «(Neo-)extractivism: A New Challenge for Development Theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.

- Burdick, John, Philip Oxhorn & Kenneth M. Roberts, eds. (2009). *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Caballero, Víctor (2012). La negociación de conflictos sociales 2006-2010: tres modelos para armar. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, Cuaderno de Trabajo no. 17.
- Caballero, Víctor (2019). *Mototaxi: auge y caída de Fuerza Popular*. Lima: Penguin Random House.
- Cabral, Marcelo & Regiane Oliveira (2017). *O príncipe: uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht*. São Paulo: Astral Cultural.
- Cagé, Julia (2018). *Le Prix de la démocratie: une démonstration implacable*. Paris: Fayard.
- Cameron, Maxwell (2009). El giro a la izquierda frustrado en Perú: el caso de Ollanta Humala. *Convergencia*, 16, 275-302.
- Cameron, Maxwell (2021). The Return of the Oligarchy? Threats to Representative Democracy in Latin America. *Third World Quarterly*, 42(4).
- Cameron, Maxwell A. & Eric Hershberg, eds. (2010). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Cannon, Barry (2016). *The Right in Latin America: Elite Power, Hegemony and the Struggle for the State*. Nueva York: Routledge.
- Cannon, Barry & Peadar Kirby, eds. (2012). *Civil Society and the State in Left-Led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*. Londres: Zed.
- Cañete, Rosa (2018). *Democracia capturada: el gobierno de unos pocos*. Barcelona: Oxfam; CLACSO.
- Capoccia, Giovanni & R. Daniel Kelemen (2007). The Study of Critical Junc-tures: Theory, Narrative & Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Cárdenas, Julián & Francisco Robles-Rivera (2020). *Business Elites in Panama: Sources of Power and State Capture in Panama*. Nueva York: UNRISD.
- Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1968). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. CDMX: Siglo XXI.

- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Castañeda, Jorge G. (1993). *Utopia Unarmed: The Latin American Left after the Cold War*. Nueva York: Knopf.
- Castellani, Ana (2018). Lobbies y puerta giratoria: los riesgos de la captura en la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 49-61.
- Cateriano, Pedro (2021). *Sin anestesia: una década de lucha por la democracia*. Lima: Planeta.
- Cave, Tamarin & Christopher Rowell (2015). *A Quiet World of Lobbying: Crony Capitalism and Broken Politics in Britain*. Londres: Penguin Random House.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2019. Santiago: ECLAC. <https://www.cepal.org/en/publications/44675-economic-survey-latin-america-and-caribbean-2019-new-global-financial-context>.
- CEPAL (2020). Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2020: Ecuador. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46071/16/ES2020\\_Ecuador\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46071/16/ES2020_Ecuador_en.pdf).
- CEPAL (2022a). Cepalstat Statistical Databases and Publications. [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator\\_id=2207&area\\_id=131&lang=en](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2207&area_id=131&lang=en).
- CEPAL (2022b). *Los impactos socio demográficos de la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiasson-LeBel, Thomas (2019). Neoliberalism in Ecuador after Correa: A Surprise Turn or according to Economic Elites' Plan? *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 108, 153-174.
- Chiasson-LeBel, Thomas (2020). Tres períodos de relaciones entre las élites y el Estado: una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador. En Liisa North, Blanca Rubio, Alberto Acosta y Carlos Pástor, eds., *Concentración económica y poder político en América Latina* (pp. 93-136). CDMX: Fundación Friedrich Ebert.
- Chiasson-LeBel, Thomas & Manuel Larrabure, eds. (2019). Elite and Popular Responses to a Left in Crisis. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 108.

- CIUP – Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (2022). Precariedad laboral en el Perú de la post pandemia. *Punto de Equilibrio*, 25. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/punto-de-equilibrio-25-precariedad-laboral-en-el-peru-de-la-post-pandemia>.
- Clark, Patrick & Jacobo García (2018). Left Populism, State Building, Class Compromise & Social Conflict in Ecuador's Citizens' Revolution. *Latin American Perspectives*, 224(46), 230-246.
- Collier, Ruth Berins & David Collier (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Market and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Colque, Gonzalo; Efraín Tinta & Esteban Sanjinés (2016). *Segunda reforma agraria: una historia que incomoda*. La Paz: Tierra.
- Conaghan, Catherine (1988). *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine (1995a). Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System. En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (pp. 434-458). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Conaghan, Catherine (1995b). The Private Sector and the Public Transcript: The Political Mobilization of Business in Bolivia. En Ernest Bartell y Leigh Payne, eds., *Business and Democracy in Latin America* (pp. 105-140). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine (2005). *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine M. (2011). Ecuador: Rafael Correa and the Citizens' Revolution. En Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, eds., *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 260-282). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, Catherine & Carlos de la Torre (2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), 267-284.
- Conaghan, Catherine & James Malloy (1994). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Conaghan, Catherine M.; James M. Malloy & Luis A. Abugattas (1990). Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 25(2), 3-30.
- Contreras, Carlos & Marcos Cueto (2000). *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Córdova, Daniel (2010). *Los nuevos héroes peruanos: lecciones de vida de los emprendedores que derrotaron la pobreza*. Lima: Planeta.
- Coronel, Valeria; Soledad Stoessel; Julio César Guanche & María Luciana Cadahia (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, 100, 147-174.
- Correa Leite, José; Janaina Uemura & Filomena Siqueira, eds. (2018). *O eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate*. São Paulo: Elefante.
- Cortés, Hernán & Deborah Itriago (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el Estado*. Barcelona: OXFAM.
- COVID-19 Excess Mortality Collaborators (2022). Estimating Excess Mortality due to the COVID-19 Pandemic: A Systematic Analysis of COVID-19-Related Mortality, 2020-21. *Lancet*, 399(10334), 1513-1536.
- Crabtree, John (1987). *The Great Tin Crash*. Londres: Latin America Bureau.
- Crabtree, John (1992). *Peru under García: An Opportunity Lost*. Basingstoke: MacMillan.
- Crabtree, John (2005). *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*. Londres: Latin America Bureau.
- Crabtree, John & Ann Chaplin (2013). *Bolivia: Processes of Change*. Londres: Zed.
- Crabtree, John & Francisco Durand (2017). *Peru: Power Elites and Political Capture*. Londres: Zed.
- Crabtree, John & Laurence Whitehead, eds. (2001). *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave.
- Criollo, Gonzalo (2018). *Ley de Plusvalía luego de la consulta popular: el quiebre a la derecha de Moreno*. Quito: Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14411.pdf>.



- Cuba, Elmer (2008). El despegue del Perú. En Luis Pásara, ed., *Perú en el siglo XXI* (pp. 343-360). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Culpepper, Pepper (2015). Structural Power and Political Power in the Post-crisis Era. *Business and Politics*, 17(3), 392-409.
- Cuvi, Juan (2021). ¿Cómo volvió la derecha al poder en Ecuador? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/como-volvio-la-derecha-al-poder-en-ecuador>.
- Dammert, Manuel (2009). *La república lobbysta: amenaza contra la Democracia Peruana en el siglo XXI*. Lima: Edición del autor.
- Dargent, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo & Stephanie Rousseau (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú 2016-2022. *Política y Gobierno*, 29(2), 1-28.
- De Echave, José (2016). La minería ilegal en el Perú: entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad*, 263, 131-144.
- Degregori, Carlos Iván (2012). *How Difficult It Is to Be God: Shining Path's Politics of War in Peru*. Madison: Wisconsin University Press.
- De la Torre, Augusto; Simón Cueva & María Alexandra Castellanos-Vásquez (2020). The Macroeconomics of the Commodities Boom in Ecuador: A Comparative Perspective. En Francisco Sánchez y Simón Pachano, eds., *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 163-212). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- De la Torre, Carlos (1993). *La seducción velasquista*. Quito: Libri Mundi.
- De la Torre, Carlos (2013). Technocratic Populism in Ecuador. *Journal of Democracy*, 24(3), 33-46.
- De la Torre, Carlos (2020). Rafael Correa's Technopopulism in Comparative Perspective. En Francisco Sánchez y Simón Pachano, eds., *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 91-114). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- DESCO – Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (2012). *Perú hoy: la gran continuidad*. Lima: DESCO.
- DESCO (2013). *Perú hoy: el Perú subterráneo*. Lima: DESCO.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia.

- De Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. Nueva York: Basic Books.
- Deutsch, Karl. W. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. Londres: Free Press of Glencoe.
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner, eds. (1995). *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dietz, Henry (2019). *Population Growth, Social Segregation and Voting Behavior in Lima, Peru, 1940-2016*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Domínguez, Jorge I. (1998). Free Politics and Free Markets in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), 70-84.
- Drake, Paul (1989). *The Money Doctor in the Andes: US Advisors, Investors and Economic Reform from World War I to the Great Depression*. Durham, NC: Duke University Press.
- Driscoll, Amanda (2017). Bolivia's 'Democracy in Transition': More Questions than Answers in 2016. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 255-279.
- Dunkerley, James (1984). *Rebellion in the Veins*. Londres: Verso.
- Dunkerley, James (1990). *Political Transition and Economic Stabilisation, Bolivia, 1982-1989*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Durand, Francisco (2003). *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Durand, Francisco (2010a). Corporate Rents and the Capture of the Peruvian State. En Carlos Marques y Peter Utting, eds., *Business, Politics and Public Policy* (pp. 184-207). Londres: Palgrave Macmillan.
- Durand, Francisco (2010b). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Durand, Francisco (2012). El señor de los Anillos. *Quehacer*, 185, 8-23.
- Durand, Francisco (2013). *Los Romero: fe, fama y fortuna*. Lima: El Virrey; DESCO.
- Durand, Francisco (2017a). *Los doce apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Durand, Francisco (2017b). *Juegos del poder: política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: Oxfam.

- Durand, Francisco (2018a). *Decretismo y captura: un breve balance con referencia al decretismo económico*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Durand, Francisco (2018b). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Durand, Francisco (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Durand, Francisco & Eduardo Silva, eds. (1998). *Organized Business, Democracy and Economic Change in Latin America*. Miami: North-South Center.
- Durand, Francisco & Emilio Salcedo (2020). *El dinero de la democracia: quien financia a los partidos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Durand, Francisco, Julián Cárdenas & Emilio Salcedo (2022). *La crisis de las AFP: poder y malestar previsional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Eaton, Kent (2011). Conservative Autonomy Movements. *Comparative Politics*, 43(3), 291-310.
- Eaton, Kent (2017). *Territory and Ideology in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckstein, Susan Eva & Timothy P. Wickham-Crowley, eds. (2003). *Struggles for Social Rights in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Edwards, Sebastián (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Washington, DC: World Bank.
- El Comercio (2017a). El frente económico abre las puertas al sector empresarial. 24 de mayo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-frenteeconomico-empresarios-politica-gabinete.html>.
- El Comercio (2017b). ¿Quiénes son los integrantes del Gabinete de Lenín Moreno? 23 de mayo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-miembros-gabineteministerial-leninmoreno-gobierno.html>.
- El Comercio (2018). Ecuador relanza su agenda comercial con Estados Unidos. 5 de febrero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-relanza-agendacomercial-eeuu-negocios.html>.
- El Comercio (2021). Guillermo Lasso se impuso en los tres cantones más poblados del país. 13 de abril. <https://www.elcomercio.com/actualidad/lasso-quito-guayaquil-cuenca-cne.html>.

- El Deber (2019). CAO pide unidad ante llamado a renuncia de líderes empresariales. 12 de noviembre. [https://eldeber.com.bo/el-deber/cao-pide-unidad-ante-llamado-a-renuncia-de-lideres-empresariales\\_156326](https://eldeber.com.bo/el-deber/cao-pide-unidad-ante-llamado-a-renuncia-de-lideres-empresariales_156326).
- Ellner, Steve (2019). Introduction: Pink-Tide Governments: Pragmatic and Populist Responses to Challenges from the Right. *Latin American Perspectives*, 46(1), 4-22.
- Ellner, Steve, ed. (2020). *Latin America's Pink Tide: Breakthroughs and Shortcoming*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- El Universo (2017a). Gobierno crea Consejo Consultivo Productivo, con Jorge Glas a la cabeza. 22 de junio. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/22/nota/6243256/gobierno-crea-consejo-consultivo-productivo-jorge-glas-cabeza>.
- El Universo (2017b). Proponle al Futuro es la apuesta de empresarios por la inversión y el agro. 25 de marzo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/25/nota/6106123/proponle-futuro-es-apuesta-empresarios-inversion-agro>.
- El Universo (2019). Bancadas en la Asamblea de Ecuador anticipan rechazo a aumento de impuestos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/01/nota/7542550/bancadas-anticipan-rechazo-impuestos>.
- Escobar, Arturo (2010). Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-liberalism, or Post-development? *Cultural Studies*, 24(1), 1-65.
- Espinoza Molina, Fran (2015). *Bolivia: la circulación de sus élites (2006-2014)*. Santa Cruz: El País.
- Etchemendy, Sebastián (2011). *Models of Economic Liberalization: Business, Workers & Compensation in Latin America, Spain & Portugal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha (2015a). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha (2015b). Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-441.

- Falleti, Tulia G. & Emilio A. Parrado, eds. (2018). *Latin America since the Left Turn*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Fazekas, Mihály & Itsván János Tóth (2016). From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Application from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(3), 320-334.
- Field, Thomas (2014). *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fierro Carrión, Luis (1991). *Los grupos financiero en el Ecuador*. Quito: CEDEP.
- Fitzgerald, Valpy (1979). *The Political Economy of Peru, 1956-78: Economic Development and the Restructuring of Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foweraker, Joe (2018). *Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*. New York: Lynne Rienner.
- Francke, Pedro (2006). Institutional Change and Social Programs. En John Crabtree, ed., *Making Institutions Work in Peru* (pp. 89-112). Londres: ILAS.
- Freeland, Chrysta (2000). *Sale of the Century: The Inside Story of the Second Russian Revolution*. New York: Penguin.
- Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. Nueva York: Lynne Rienner.
- Fuchs, Doris & Markus M. L. Lederer (2007). Business Power and Global Governance. *Business and Politics*, 9(3), 1-12.
- Fuentes Knight, Juan Alberto (2016). State Capture and Fiscal Policy in Latin America. *Plaza Pública*, 3 de junio. <https://www.plazapublica.com.gt/content/state-capture-and-fiscal-policy-latin-america>.
- Galindo, Jorge (2021). Yaku Pérez y los casi dos millones de votos nulos en las elecciones ecuatorianas. *El País*, 12 de abril. <https://elpais.com/internacional/2021-04-12/yaku-perez-y-los-casi-dos-millones-de-votos-nulos-en-las-elecciones-ecuatorianas.html>.
- Gamarra, Eduardo A (1994). Crafting Political Support for Stabilization: Political Pacts and the New Economic Policy in Bolivia. En William C. Smith, Carlos H. Acuña & Eduardo A. Gamarra, eds., *Democracy, Markets & Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile & Mexico* (pp. 105-127). New Brunswick, NJ: Transaction.

- Garay, Luis Jorge & Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados*. Bogotá: Debate.
- García Gallegos, Bertha (2003). Petróleo, Estado y proyecto militar. *Ecuador Debate*, 58, 111-134.
- García Laguardia, Jorge M. (2001). Dinero y política: la cuadratura del círculo en América Latina. *Revista IIDH*, 34-35, 521-550.
- García Pascual, Francisco (2003). ¿De la 'década perdida' a otra 'década perdida'? El impacto del ajuste estructural en Ecuador y en América Latina, 1980-2002. En Víctor Bretón y Francisco García, eds., *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis* (pp. 57-106). Barcelona: Icaria.
- Gargurevich, Juan (2021). *Velasco y la prensa, 1968-1975*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Garín, Renato & Patricio Morales (2016). *Élites y regulación de intereses: lobby y puerta giratoria*. Santiago: Centro de Análisis e Inversión Política.
- Gates, Leslie C. (2009). Theorizing Business Power in the Semi-periphery: Mexico. *Theory and Society*, 38(1), 39-57.
- Gestión (2020). Reactivación de proyectos Conga y Tía María 'tiene que darse en algún momento,' dice el Minem. 17 de mayo. <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-reactivacion-de-proyectos-conga-y-tia-maria-tienen-que-darse-en-algun-momento-sostiene-titular-del-minem-covid-19-nndc-noticia>.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gilens, Martin (2012). *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1998). *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gramsci, Antonio (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Madrid: Nueva Visión.
- Gray Molina, George (2001). Exclusion, Participation and Democratic State Building. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (pp. 63-82). Basingstoke: Palgrave.

- Gray Molina, George (2010). The Challenge of Progressive Change under Evo Morales. En Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, eds., *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (pp. 57-76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grebe López, Horst (2001). The Private Sector and Democratisation. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (pp. 160-178). Basingstoke: Palgrave.
- Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (2011). *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg; Abya Yala.
- Gudynas, Alejandro (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.
- Guerrero, Andrés (1980). *Los oligarcas del cacao: ensayo sobre la acumulación originaria en el Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Guillén, Renzo (2020). *Los Cuellos Blancos del Puerto»: un caso de cooptación institucional judicial*. Lima: Tesis de Licenciatura, Ciencia Política y Gobierno, PUCP.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kaufman (1992). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts & the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kaufman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heilman, Lawrence C. (2017). *USAID in Bolivia: Partner or Patrón?* Boulder, CO: First Forum.
- Hellman, Joel & Daniel Kaufmann (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance and Development*, 38(3). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>.
- Hey, Jeanne A. K. & Thomas Klak (1999). From Protectionism towards Neoliberalism: Ecuador across Four Administrations (1981-1996). *Studies in Comparative International Development*, 34(3), 66-97.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hughes, Sallie & Paola Prado (2011). Media Diversity and Social Inequality in Latin America. En Merike Blofield, ed., *The Great Gap: Inequality and*

- the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 109-146). University Park, PA: Penn State University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ibarra, Hernán (2015). ¿Declive de la Revolución Ciudadana? *Ecuador Debate*, 95, 7-26.
- Ibarra, Hernán (2016). Génesis y significado de la Reforma Agraria de 1964. En Francisco Rhon Dávila y Carlos Pástor Pazmiño, eds., *50 años de reforma agraria: cuestiones pendientes y miradas alternativas* (pp. 21-61). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; La Tierra.
- IDEA Internacional, ed. (2010). *Miradas: nuevo texto constitucional*. La Paz: IDEA Internacional, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia and Universidad Mayor de San Andrés.
- Iguíñiz, Javier (1998). The Economic Strategy of the Fujimori Government. En John Crabtree y Jim Thomas, eds., *Fujimori's Peru: The Political Economy* (pp. 24-40). Londres: ILAS.
- ILDIS & La Tendencia, eds. (2008). *Análisis nueva constitución*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) & Revista La Tendencia.
- IMF – International Monetary Fund (2015). *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington, DC: IMF.
- Innes, Abby (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(1), 88-104.
- Isaacs, Anita (1993). *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-1992*. Basingstoke: Macmillan.
- Isaacs, Anita (1996). Ecuador: Democracy Standing the Test of Time? En Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal, ed., *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s* (pp. 42-57). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Jansen, Robert (2017). *Revolutionizing Repertoires: The Rise of Populist Mobilization in Peru*. Chicago: University of Chicago Press.
- John, S. Sandor (2009). *Bolivia's Radical Tradition: Permanent Revolution in the Andes*. Tucson: University of Arizona Press.



- Johnston, Hank & Paul Almeida, eds. (2006). *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization & Transnational Networks*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kapiszewski, Diana; Steven Levitsky & Deborah J. Yashar, eds. (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karcher, Sebastian & Ben Ross Schneider (2012). Business Politics in Latin America: Investigating Structures, Preferences and Influence. En Peter Kingstone y Deborah Yashar, eds., *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 273-284). Nueva York: Taylor & Francis.
- Kaup, Brent (2010). The Constraints on Natural-Gas-Led Development in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 37(3), 123-138.
- King, Katuska & Pablo Samaniego (2019). The Crisis Narrative of Ecuador's Lenin Moreno Has Obscured the Real Winners and Losers of Recent Economic Policy. *LSE Latin America and Caribbean Centre*, 12 de setiembre. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/09/12/the-crisis-narrative-of-ecuadors-lenin-moreno-has-obscured-the-real-winners-and-losers-of-recent-economic-policy>.
- Kingstone, Peter R (2018). The Rise and Fall (and Rise Again?) of Neoliberalism in Latin America. En Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, eds., *The SAGE Handbook of Neoliberalism* (pp. 201-218). Londres: SAGE.
- Kitzberger, Philip (2016). Counterhegemony in the Media under Rafael Correa's Citizens' Revolution. *Latin American Perspectives*, 43(1), 53-70.
- Klarén, Peter Flindell (2000). *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, Herbert (1971). Prelude to the Revolution. En James Malloy y Richard Thorn, eds., *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952* (pp. 25-52). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Klein, Herbert (2003). *A Concise History of Bolivia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Knight, Peter (1975). New Forms of Economic Organization in Peru: Toward Workers' Self Management. En Abraham Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule* (pp. 350-401). Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Kuczynski, Pedro Pablo (1977). *Peruvian Democracy under Economic Stress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kuczynski, Pedro Pablo & John Williamson (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Kurtz, Marcus J. (2004). The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America. *World Politics*, 56(1), 262-302.
- Kwak, James (2014). Cultural Capture and the Financial Crisis. En Daniel Carpenter y David Moss, eds., *Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation and How to Limit It* (pp. 71-98). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Labarthe, Sunniva & Marc Saint-Upéry (2017). Leninismo versus correísmo: la 'tercera vuelta' en Ecuador. *Nueva Sociedad*, 272, 29-42.
- Lalander, Rickard; Magnus Lembke & Pablo Ospina Peralta (2019). Political Economy of State-Indigenous Liaisons: Ecuador in Times of Alianza PAIS. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 108, 193-220.
- Lalander, Rickard & Pablo Ospina Peralta (2012). Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. *Cuestiones Políticas*, 28(48), 13-50.
- Latinobarómetro (2021). Análisis de datos. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Lazzarini, Sergio G. (2011). *Capitalismo de lazos: os donos de Brasil e suas conexões*. São Paulo: Campus.
- León, Raffaella (2019). *Vizcarra: retrato de un poder en construcción*. Lima: Debate.
- León Trujillo, Jorge (2003). Un sistema político regionalizado y su crisis. En Víctor Bretón y Francisco García, eds., *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis* (pp. 25-55). Barcelona: Icaria.
- León Trujillo, Jorge & Juan P. Pérez (1986). Crisis y movimiento sindical en Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-1983). En Luis Verdesoto, ed., *Movimientos sociales en el Ecuador* (pp. 93-150). Buenos Aires: CLACSO.
- Levitsky, Steven & Kenneth Roberts, eds. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Levitsky, Steven & Mauricio Zavaleta (2016). Why No Party-Building in Peru? En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Philip Van Dyck y Jorge Domínguez, eds., *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 413-439). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets: The World's Economic-Political Systems*. Nueva York: Basic Books.
- Lipietz, Alain (1987). *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*. Londres: Verso.
- López Jiménez, Sinesio (2012). Si Humala no hubiera tirado la toalla antes de pelear. *El Zorro de Abajo*, 18 de mayo. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/sinesio/2012/05/18/si-humala-no-hubiera-tirado-la-toalla-antes-de-pelear>.
- López L., Baldomero Rafael (2019). Influencia del neoliberalismo en los principios y valores de las elites empresariales en la ciudad de Lima, Perú. *Entramado*, 15(2), 202-215.
- López Segre, Francisco (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lora, Eduardo (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Lora, Guillermo (1977). *A History of the Bolivian Labour Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Love, Joseph (2005). The Rise and Fall of Structuralism. En Valpy Fitzgerald y Rosemary Thorp, eds., *Economic Doctrines in Latin America: Origins, Embedding and Evolution* (pp. 157-181). Basingstoke: Macmillan.
- Lowenthal, Abraham (1975). *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lukes, Steven (2005). *Power: A Radical View*. Nueva York: Macmillan.
- Luna, Juan Pablo & Cristóbal Rovira Kaltwasser, eds. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Macaroff, Anahí (2023). De banquero a presidente: las élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política. En Inés Nercesian, Francisco Robles y Miguel Serna, eds., *Las tramas del poder en América Latina: élites y privilegios* (pp. 201-227). Buenos Aires: CLACSO.

- Macdonald, Laura & Arne Ruckert, eds. (2009). *Post-neoliberalism in the Americas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Madariaga, Aldo (2020). *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Madrid, Raúl (2011). Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. En Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, eds., *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 239-259). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Madrid, Raúl L.; Wendy Hunter & Kurt Weyland (2010). The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left. En Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, eds., *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (pp. 140-180). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Maignuashca, Juan & Liisa North (1991). Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972. En Rafael Quintero, ed., *La cuestión regional y el poder* (pp. 89-159). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Maillet, Antoine; Bastián González-Bustamante & Alejandro Olivares L. (2016). *¿Puerta giratoria? análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Santiago: PNUD.
- Malloy, James & Richard Thorn (1971). *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Mantilla B., Sebastián & Santiago Mejía R., eds. (2012). *Rafael Correa: balance de la revolución ciudadana*. Quito: Planeta.
- Manzetti, Luigi (2009). *Neoliberalism, Accountability and Reform Failures in Emerging Markets: Eastern Europe, Russia, Argentina & Chile in Comparative Perspective*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Marandici, Ion (2017). Oligarchic State Capture in Post-communist Societies. New Brunswick, NJ. Tesis de Doctorado, Universidad de Rutgers.
- Martínez Santi, Neptalí, ed. (2020). *Octubre*. Quito: El árbol de papel.

- Mattei, Ugo & Laura Nader (2013). *Saqueo: cuando el estado de derecho es ilegal*. traducción de Alvaro Bonilla y Roger Merino. Lima: Palestra.
- Mayorga, Fernando (2003). Neopopulismo y democracia en Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, 23(1), 99-118.
- Mayorga, Fernando (2006). Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica. *Decursos: Revista de Ciencias Sociales*, 8(15-16), 135-164.
- Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Mayorga, Fernando, ed. (2020a). *Crisis y cambio político en Bolivia, octubre y noviembre de 2019. La democracia en una encrucijada*. La Paz: CESU-UMSS.
- Mayorga, Fernando (2020b). Derrota política del MAS y proyecto de restauración oligárquico-señorial. En Fernando Mayorga, ed., *Crisis y cambio político en Bolivia, octubre y noviembre de 2019: La democracia en una encrucijada* (pp. 1-28). La Paz: CESU-UMSS.
- Mayorga, Fernando (2020c). El MAS-IPSP ante un nuevo contexto político: de ‘partido de gobierno’ a ‘instrumento político’ de las organizaciones populares. En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez, eds., *Nuevo mapa de actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre 2019-2020*. (pp. 1-34). La Paz: Fundación Friedrich-Ebert.
- McClintock, Cynthia & Abraham Lowenthal (1983). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mejía Acosta, Andrés (2006). Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. En Gretchen Helmke y Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 59-84). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mejía Acosta, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. Nueva York: Routledge.
- Meléndez, Carlos & Paolo Moncagatta (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 413-447.
- Moldiz Mercado, Hugo (2020). *Golpe de estado en Bolivia: la soledad de Evo Morales*. La Habana: Ocean Sur.

- Molina, Fernando (2017). *Breve historia de la banca (1957-2017). Seis décadas de aporte al desarrollo de Bolivia*. La Paz: ASOBAN.
- Molina, Fernando (2019). *Modos de privilegio: alta burguesía y alta gerencia en la Bolivia contemporánea*. La Paz: Vicepresidencia del Estado; CIS; Oxfam.
- Molina, Fernando (2020). La rebelión de los blancos: Causas raciales de la caída de Evo Morales. En Fernando Mayorga, ed., *Crisis y cambio político en Bolivia, octubre y noviembre de 2019: la democracia en una encrucijada* (pp. 141-162). La Paz: CESU-UMSS.
- Molina, Fernando (2021). *Historia contemporánea de Bolivia: de la reinstalación de la democracia al nacimiento del Estado Plurinacional*. Segunda edición corregida y aumentada. La Paz: Libros Nómadas.
- Molina, Fernando & Susana Bejarano (2020). La transformación restauradora del campo mediático: el alineamiento de los medios de comunicación con el bloque de poder postevista en noviembre de 2019. En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez, eds., *Nuevo mapa de actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre 2019-2020* (pp. 165-200). La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Morales, Juan Antonio (2001). Economic Vulnerability in Bolivia. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience* (pp. 41-60). Basingstoke: Palgrave.
- Morales, Juan Antonio (2008). Bolivia in a Global Setting: Economic Ties. En John Crabtree y Laurence Whitehead, eds., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (pp. 217-238). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Morales, Juan Antonio & Jeffrey Sachs (1990). Bolivia's Economic Crisis. En Jeffrey Sachs, ed., *Developing Country Debt and Economic Performance. Vol 2, Country Studies: Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico* (pp. 157-268). Chicago: University of Chicago Press.
- Morley, Samuel A.; Roberto Machado & Stefano Pettinato (1999). *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Reformas Económicas no 12. Santiago: ECLAC.
- Mudde, Cas (2019). *The Far Right Today*. Cambridge, UK: Polity.
- Muñoz Jaramillo, Francisco, ed. (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

- Naranjo, Alexis (1993). Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990. *Ecuador Debate*, 31, 155-168.
- Navas Alvear, Marco (2012). *Lo público insurgente: crisis y construcción de la política en la esfera pública*. Quito: CIESPAL.
- Nelson, Marcel (2019). Walking the Tightrope of Socialist Governance: A Strategic-Relational Analysis of Twenty-First-Century Socialism. *Latin American Perspectives*, 46(1), 46-65.
- Nercesian, Inés (2020). *Presidentes empresarios y estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.
- Nercesian, Inés; Francisco Robles & Miguel Serna, eds. (2023). *Las tramas del poder en América Latina: élites y privilegios*. Buenos Aires: CLACSO.
- North, Liisa (2006). Militares y Estado en Ecuador ¿construcción militar y desmantelamiento civil? *Íconos*, 10(3), 85-95.
- North, Liisa L. & Timothy D. Clark, eds. (2018). *Dominant Elites in Latin America: From Neo-Liberalism to the «Pink Tide»*. Londres: Palgrave Macmillan.
- OEA – Organización de Estados Americanos (2008). *Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de América Latina*. CDMX: Organización de los Estados Americanos.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California at Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo & Philippe Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Olivares, Alejandro & Pablo Medina (2020). La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante 2019. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 315-349.
- Omelyanshuk, Oleksiy (2001). Explaining State Capture and Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine. Vienna: Central European University.
- Ormachea S., Enrique & Nilton Ramirez F (2013). *Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del «poder empresarial-hacendal*. La Paz: CEDLA.

- Ospina Peralta, Pablo (2013). Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo. En Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, eds., *Promesas en su laberinto: cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina* (pp. 177-278). La Paz: CEDLA.
- Ospina Peralta, Pablo (2015). *Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana*. Análisis de coyuntura, noviembre. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos (CEP).
- Ospina Peralta, Pablo (2016). La aleación inestable: origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960. Amsterdam, Tesis de Doctorado, Universidad de Amsterdam.
- Ospina Peralta, Pablo (2019). Ecuador contra Lenín Moreno. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/ecuador-lenin-moreno>.
- OXFAM (2022). Primera encuesta nacional de percepción de desigualdades. Lima: OXFAM e IEP. <https://peru.oxfam.org/ENADES-2022>.
- Oxhorn, Philip & Graciela Ducatzenzeiler, eds. (1998). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Oxhorn, Philip & Pamela K. Starr, eds. (1999). *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Pachano, Simón (2006). Ecuador: The Provincialization of Representation. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro Leongómez, eds., *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (pp. 100-131). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pachano, Simón (2012). RC-R'C' = 0. En Sebastián Mantilla B. y Santiago Mejía R., eds., *Rafael Correa: balance de la revolución ciudadana* (pp. 43-74). Quito: Planeta.
- Paredes, Carlos (2021). *El perfil del lagarto*. Lima: Planeta.
- Paredes, Carlos & Jeffrey Sachs, eds. (1991). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- Pásara, Luis (2019). *De Montesinos a los Cuellos Blancos del Puerto: la persistente crisis de la justicia peruana*. Lima: Planeta.
- Pásara, Luis & Carlos Indacochea (2014). *Cipriani como actor político*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.



- Pástor Pazmiño, Carlos (2019). *Los grupos económicos en el Ecuador: acumulación de capital y captura del Estado*. Segunda edición. Quito: La Tierra.
- Pástor Pazmiño, Carlos (2021). ¿Por quién votar? Elecciones presidenciales en el Ecuador 2021. *Ecuador Today*, 1 de febrero. <https://ecuadortoday.media/2021/02/01/por-quien-votar-elecciones-presidenciales-en-el-ecuador-2021>.
- Paz y Miño Cepeda, Juan J. (2012). El gobierno de la revolución ciudadana: una visión histórica. En Sebastián Mantilla B. y Santiago Mejía R., eds., *Rafael Correa: Balance de la revolución ciudadana* (pp. 23-41). Quito: Planeta.
- Pearce, Adrian, ed. (2011). *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2005-2009*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Peña Claros, Claudia (2010). Un pueblo eminente: Autonomist Populism in Santa Cruz. *Latin American Perspectives*, 37(4), 125-139.
- Peru Top Publications (2014). *Peru: The Top 1000 Companies*. Lima: Top Publications.
- Plan V (2021). Guillermo Lasso, el hombre que se hizo a sí mismo. 9 de febrero. <https://www.planv.com.ec/historias/perfiles/guillermo-lasso-el-hombre-que-se-hizo-si-mismo>.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- PNUD (2018). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- Ponce, Karina; Andrés Vasquez; Pablo Vivanco & Ronaldo Munck (2020). The October 2019 Indigenous and Citizens' Uprising in Ecuador. *Latin American Perspectives*, 47(5), 9-19.
- Pop-Eleches, Grigore (2009). *From Economic Crisis to Reform: IMF Programs in Latin America and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Portantiero, José Carlos (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Portocarrero, Felipe & Cynthia Sanborn, eds. (2006). *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies; Harvard University.

- Posada-Carbó, Eduardo & Carlos Malamud, eds. (2005). *The Financing of Politics: Latin America and European Perspectives*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Postero, Nancy (2017). *The Indigenous State: Race, Politics & Performance in Plurinational Bolivia*. Oakland: University of California Press.
- Quijano, Aníbal (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quiliconi, Cintia & Renato Rivera Rhon (2022). The Latin American School of IPE: A Road from Development to Regionalism. En Amitav Acharya, Melisa Deciancio & Diana Tussie, eds., *Latin America in Global International Relations* (pp. 144-162). Nueva York: Routledge.
- Quintero, Rafael & Erika Silva (1998a). *Ecuador: Una nación en ciernes*. Tomo I. Quito: Abya-Yala.
- Quintero, Rafael & Erika Silva (1998b). *Ecuador: Una nación en ciernes*. Tomo II. Quito: Abya-Yala.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2012). Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador: cambio político e inclusión social (2005-2010). En Anja Dargatz y Moira Zuazo, eds., *Democracias en transformación ¿Qué hay de nuevo en los Estados andinos?* (pp. 103-154). La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2016). Political Change, State Autonomy & Post-neoliberalism in Ecuador, 2007-2012. *Latin American Perspectives*, 43(1), 143-157.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2019). Las masas en octubre: Ecuador y las colisiones de clase. *Nueva Sociedad*, 284, 15-27.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2021). Elecciones Ecuador 2021: entre la despolarización lenta y el retorno de la gran batalla. *Análisis Carolina* 13/2021. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/AC-13.2021.pdf>.
- Remmer, Karen (1998). The Politics of Neoliberal Economic Reform in South America, 1980-1994. *Studies in Comparative Development*, 33(2), 3-29.
- Rivera Vélez, Fredy & Franklin Ramírez Gallegos (2005). Ecuador: Democracy and Economy in Crisis. En Russell Crandall, Guadalupe Paz & Riordan Roett, eds., *The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform* (pp. 121-149). Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Roberts, Kenneth M. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, 48(1), 82-116.
- Roberts, Kenneth M. (2008). The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization. *Annual Review of Political Science*, 11, 327-349.
- Roberts, Kenneth M. (2018). Introduction to Part III: Political Parties in Latin America's Second Wave of Incorporation. En Eduardo Silva ynd Federico M. Rossi, eds., *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation* (pp. 211-221). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Roca, José Luis (2001). Economía y sociedad en el Oriente Boliviano (siglos XVI-XX). Santa Cruz de la Sierra: Oriente.
- Rojas Ortuste, Gonzalo (2009). *Cultura política de las élites en Bolivia, 1982-2005*. La Paz: CIPCA; Fundación Friedrich Ebert.
- Romero, Carlos; Carlos Böhrst & Raúl Peñaranda (2009). *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: fBDM; FESILDIS.
- Romero, Teresa (2021). Perú: Informal Employment Share 2010-2021. *Statista* (octubre). <https://www.statista.com/statistics/1039975/informal-employment-share-peru>.
- Rosales, Antulio (2020). Structural Constraints in Times of Resource Nationalism: Oil Policy and State Capacity in Post-neoliberal Ecuador. *Globalizations*, 17(1), 77-92.
- Rospigliosi, Fernando (2006). The Blocking of Reform in the Security Services. En John Crabtree, ed., *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality since 1980* (pp. 66-88). Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Ruckert, Arne; Laura Macdonald & Kristina R. Proulx (2017). Post-neoliberalism in Latin America: A Conceptual Review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583-1602.
- Rueschemeyer, Dietrich; Evelyne Huber Stephens & John D. Stephens, eds. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sacher, William (2017). *Ofensiva megaminera china en los Andes: acumulación por desposesión en el Ecuador de la «Revolución Ciudadana»*. Quito: Abya-Yala.
- Sachs, Jeffrey (2011). *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity*. Nueva York: Vintage.

- Salgado, Wilma (2018). Paquetazo para ‘toda una vida’: Ley Orgánica para el Fomento Productivo. *Ecuador Debate*, 104, 7-23.
- Salgado, Wilma (2019). Ecuador: Society’s Reaction to IMF Austerity Package. *NACLA*, 14 de octubre. <https://nacla.org/news/2019/10/14/ecuador-societys-reaction-imf-austerity-package-indigenous>.
- Sánchez, Francisco & Simón Pachano, eds. (2020). *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Scherer, Andrea & Guido Palazzo (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of CSR and Its Implications for the Firm. *Governance and Democracy: Journal of Management Studies*, 48(4), 899-931.
- Schiffirin, Anna, ed. (2017). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. Washington, DC: National Endowment for Democracy (NED).
- Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in the Twentieth-Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. En David Coen, Graham K. Wilson & Graham Wilson, eds., *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307-329). Nueva York: Oxford University Press.
- Schneider, Ben Ross (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schützhofer, Timm B. (2016). Ecuador’s Fiscal Policies in the Context of the Citizens’ Revolution: A ‘Virtuous Cycle’ and Its Limits. *DIE Discussion Paper* no 15/2016. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_15.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_15.2016.pdf).
- Schützhofer, Timm B. (2019). Elected Left, Governing Right: In Ecuador, President Lenín Moreno Has Allied with His Political Opponents to Implement a Conservative Economic Agenda. *NACLA*, 13 de marzo. <https://nacla.org/news/2019/03/15/elected-left-governing-right>.
- Seminario, Bruno (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Shadlen, Kenneth (2000). Neoliberalism, Corporativism and Small Business Activism in Mexico. *Latin American Research Review*, 35(2), 73-106.

- Sifuentes, Marco (2019). *K.O. PPK.: caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski*. Lima: Planeta.
- Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Eduardo (2018). Social Movements and the Second Incorporation in Bolivia and Ecuador. En Eduardo Silva y Federico M. Rossi, eds., *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation* (ppp. 32-59). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Silva, Eduardo & Federico M. Rossi, eds. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Smith, William C.; Carlos H. Acuña & Eduardo A. Gamarra, eds. (1994). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Soberón Garrido, Ricardo (2015). *Diagnóstico del narcotráfico: mecanismos de infiltración e impactos en el sistema y actores políticos peruanos*. Lima: Congreso de la República.
- Souverein, Jan & José Luis Exeni Rodríguez, eds. (2020). *Nuevo mapa de actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre (2019-2020)*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Stallings, Barbara (1983). International Capitalism and the Peruvian Military Government. En Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal, eds., *The Peruvian Experiment Reconsidered* (pp. 144-180). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stallings, Barbara (2020). *Dependency in the Twenty-First Century? The Political Economy of China-Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stefanoni, Pablo & Hervé Do Alto (2006). *La revolución de Evo Morales: de la coca al palacio*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stern, Steve, ed. (1998). *Shining and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995*. Durham, NC: Duke University Press.

- Stigler, George J (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stokes, Susan C. (2004). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press.
- Távora, José (2006). La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia. En John Crabtree, ed., *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp. 211-236). Lima: CIUP, IEP, PUCP.
- Thorn, Richard (1971). The Economic Transformation. En James Malloy & Richard Thorn, eds., *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952* (pp. 157-216). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the Twentieth Century*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Thorp, Rosemary & Geoffrey Bertram (1978). *Peru, 1890-1977*. Londres: Macmillan.
- Thoumi, Francisco & Merilee Grindle (1992). *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Tórrez, Yuri F. (2020). Oposición no partidaria al MAS-IPSP: antes, durante y después de la crisis de octubre-noviembre. En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez, eds., *Nuevo mapa de actores en Bolivia: Crisis, polarización e incertidumbre 2019-2020* (pp. 77-138). La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Tsolakis, Andreas (2011). *The Reform of the Bolivian State: Domestic Politics in a Context of Globalization*. Boulder, CO: First Forum.
- Tuesta, Fernando, ed. (2017). *Perú: elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- US Department of Justice (2016). *Odebrecht Plea Agreement*. Nueva York: Department of Justice.
- Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Vergara-Camus, Leandro & Cristóbal Kay (2017). The Agrarian Political Economy of Left-Wing Governments in Latin America: Agribusiness, Peasants and the Limits of Neo-developmentalism. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 415-437.
- Villena, Claudia (2020). *El Club de la Construcción: una aproximación al estudio de la corrupción en las obras públicas del Perú (2002-2016)*. Tesis de Licenciatura, Ciencia Política y Gobierno. Lima, PUCP.
- Webber, Jeffery R. (2016). Evo Morales and the Political Economy of Passive Revolution in Bolivia, 2006-2015. *Third World Quarterly*, 37(10), 1855-1876.
- Webber, Jeffery R. (2017). Evo Morales, Transformismo & the Consolidation of Agrarian Capitalism in Bolivia. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 330-347.
- Weisbrot, Mark & Andrés Arauz (2019). *Headwinds to Growth: The IMF Program in Ecuador*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Weyland, Kurt (1996). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. *Studies in Comparative International Development*, 31(3), 3-31.
- Weyland, Kurt (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt; Raúl L. Madrid & Wendy Hunter, eds. (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitehead, Laurence (1975). The State and Sectional Interests: The Bolivian Case. *European Journal of Political Research*, 3, 115-146.
- Williamson, John, ed. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Wise, Carol (2003). *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wise, Carol (2020). *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out On) China's International Development Strategy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Wolff, Jonas (2003). *Bestimmungsfaktoren und Konsequenzen der offiziellen Dollarisierung in Lateinamerika: Eine politökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung Ecuadors*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Wolff, Jonas (2007). (De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador's Indigenous Movement. *Journal of Latin American Studies*, 39(1), 1-29.
- Wolff, Jonas (2009). De-idealizing the Democratic Civil Peace: On the Political Economy of Democratic Stabilisation and Pacification in Argentina and Ecuador. *Democratization*, 16(5), 998-1026.
- Wolff, Jonas (2012). New Constitutions and the Transformation of Democracy in Ecuador and Bolivia. En Detlef Nolte y Almut Schilling-Vacaflor, eds., *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (pp. 183-202). Farnham, UK: Ashgate.
- Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Post-neoliberalism: Relations between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Journal of Politics and Society*, 58(2), 124-147.
- Wolff, Jonas (2018a). Ecuador after Correa: The Struggle over the 'Citizens' Revolution'. *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 281-302.
- Wolff, Jonas (2018b). Las élites políticas y económicas en Bolivia y Ecuador: convivir con gobiernos posneoliberales. En Adriano Codato y Fran Espinoza, eds., *Élites en las Américas: diferentes perspectivas* (pp. 73-114). Curitiba: UFPR.
- Wolff, Jonas (2018c). Political Incorporation in Measures of Democracy: A Missing Dimension (and the Case of Bolivia). *Democratization*, 25(4), 692-708.
- Wolff, Jonas (2019). The Political Economy of Bolivia's Post-neoliberalism: Policies, Elites & the MAS Government. *European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS)*, 108, 109-129.
- Wolff, Jonas (2020a). Las élites económicas en la Bolivia contemporánea. En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez, eds., *Nuevo Mapa de Actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre 2019-2020* (pp. 139-163). La Paz: Fundación Friedrich Ebert.



- Wolff, Jonas (2020b). Organized Labor and Political Change in Latin America: An Overview. En Irene Weipert-Fenner y Jonas Wolff, eds., *Socioeconomic Protests in MENA and Latin America: Egypt and Tunisia in Interregional Comparison* (pp. 107-121). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Wolff, Jonas (2020c). The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales & the Beginning of a Transition towards an Uncertain Future. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 163-186.
- Wolff, Jonas (2023). Después de la tormenta: la élite económica boliviana entre la negociación pragmática y el conflicto político latente. En Ines Nercesian, Francisco Robles & Miguel Serna, eds., *Las tramas del poder en América Latina: élites y privilegios* (pp. 229-249). Buenos Aires: CLACSO.
- World Bank (2020). *The Cost of Staying Healthy: Semiannual Report of the Latin America and the Caribbean Region*. Washington, DC: The World Bank.
- Yakolev, Andrei (2006). The Evolution of Business: State Interaction in Russia, from State Capture to Business Capture. *Europe Asia Studies*, 58(7), 1033-1056.
- Yashar, Deborah J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zegada, María Teresa (2019). El escenario boliviano en 2018: estabilidad económica e incertidumbre institucional. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 147-164.
- Zegada, María Teresa (2020). La crisis del sistema de representación política: los partidos opositores al MAS en el interregno post y preelectoral (2019-2020). En Jan Souverein y José Luis Exeni Rodríguez, eds., *Nuevo mapa de actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre 2019-2020* (pp. 35-76). La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Zegada, María Teresa & Jorge Komadina (2014). *El espejo de la sociedad: poder y representación en Bolivia*. La Paz: CERES; Plural.
- Zuazo Oblitas, Moira & Cecilia Quiroga San Martín, eds. (2012). *Lo que unos no quieren recordar es lo que otros no pueden olvidar: Asamblea Constituyente, descolonización e interculturalidad*. 3rdaed. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.
- Zucman, Gabriel (2014). *La riqueza oculta de las naciones: una investigación sobre paraísos fiscales*. Barcelona: Pasado y Presente.



Se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos de  
Plural editores  
c. Jacinto Benavente N° 2255  
Teléfono 2411018  
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo  
Se utilizaron caracteres  
Adobe Garamond Pro en 11 puntos  
para el cuerpo del texto  
febrero 2024 La Paz - Bolivia

**E**n este libro, John Crabtree, Francisco Durand y Jonas Wolff investigan el rol político de las élites económicas en Bolivia, Ecuador y Perú desde una perspectiva histórico-comparativa.

Sobre la base de las teorías del poder empresarial y de la captura del Estado, el estudio sigue la interacción de los grupos empresariales y las autoridades estatales en los tres países de la región andina central desde mediados del siglo XX hasta principios del siglo XXI.

Este lapso abarca tres modelos de desarrollo económico que se caracterizan por diferentes configuraciones de poder empresarial y relaciones Estado-empresariado: el período del modelo Estado-céntrico de industrialización por sustitución de importaciones desde la década de 1950 hasta la de 1970, el auge del neoliberalismo de las décadas 1980 y 1990, y el giro hacia un modelo posneoliberal con la «marea rosa» de principios de la década de 2000.

El libro también aborda los últimos desarrollos en los tres países desde la pandemia del Covid-19, incluidas las recientes turbulencias políticas.

ISBN: 978-9917-34-000-3



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

  
**plural**  
EDITORES

  
**ABYA  
YALA**



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**