

Ecuador: las elecciones aplazan la solución de los problemas

Carlos Malamud | Investigador Principal | @CarlosMalamud 

Rogelio Núñez Castellano | Investigador Sénior Asociado | @RNCASTELLANO 

Tema

El 15 de octubre Ecuador celebró elecciones presidenciales sólo para completar el periodo de Guillermo Lasso hasta 2025. Esto aboca al país andino a un año y medio de *impasse* en medio de una fuerte crisis de seguridad y malestar socioeconómico.

Resumen

Daniel Noboa es el nuevo presidente electo de Ecuador, pero sólo hasta mayo de 2025. Fue elegido para completar el periodo interrumpido de Guillermo Lasso. El mandatario asumirá el cargo el próximo diciembre sin contar con mayoría en la Asamblea Nacional y con un margen temporal limitado, en medio de una crisis de seguridad y un malestar social producto de la parálisis económica que se vive desde 2015. El triunfo de Noboa (centroderecha) sobre Luisa González (correísmo-izquierda) ratifica el actual momento político de la región. El voto favorece a las alternativas opositoras de centroderecha y derecha, inclinadas a opciones ajenas al sistema y liderazgos jóvenes o renovadores.

Análisis

Estas elecciones dejan una sensación de continuidad más que de cambio. No resuelven el problema de gobernabilidad que llevó a Lasso a activar la “muerte cruzada”, dejando sin margen de acción al nuevo gobierno. Este tiene por delante sólo un año y medio de gestión. No le dará tiempo de afrontar los grandes problemas (especialmente la inseguridad y la penetración del crimen organizado) y sin respaldo suficiente en una Asamblea Nacional fragmentada y polarizada. La dinámica política provocará que en poco tiempo (mediados de 2024) se entre en precampaña electoral hacia las presidenciales de 2025, impidiendo alcanzar acuerdos de Estado.

Se eligió un presidente para acabar el mandato de Guillermo Lasso (2021-2025). Daniel Noboa sólo gobernará hasta 2025, apenas año y medio, donde el riesgo de ingobernabilidad que maniató a Lasso puede repetirse. El 20 de agosto tuvo lugar la primera vuelta de las elecciones generales (presidencial y legislativa), adelantadas por el uso presidencial del mecanismo constitucional de “muerte cruzada”. Buscaba evitar un juicio político que podría haberlo destituido. Su gestión estuvo marcada por la debilidad, sin apoyos suficientes en la Asamblea, donde se enfrentaba a la oposición

del correísmo y no encontraba respaldos ni siquiera en los sectores más afines (centroderecha).

Lasso estuvo lastrado desde el principio por una extrema debilidad política. Sólo contaba con los 12 escaños de su partido (Creando Oportunidades, CREO), de los 137 de la Asamblea, y tenía en contra al correísmo y su partido Unión por la Esperanza (UNES), el mayor bloque parlamentario, con 49 escaños. Le seguían el movimiento indígena Pachakutik (26), Izquierda Democrática, ID (18) y Partido Social Cristiano, PSC (17). Además de contar con pocos apoyos, tuvo escasa habilidad para tejer alianzas. En la sesión inaugural de la Asamblea Nacional se vieron las dificultades que tendría para gobernar, tras la ruptura del pacto entre CREO y el PSC.

Esto llevó al PSC-Madera de Guerrero y a la coalición UNES a bloquear las leyes impulsadas por Lasso, afectando especialmente a su proyecto estrella, la Ley Creando Oportunidades, una “mega-ley” tributaria, laboral y de inversión, que fue rechazada. En 2022, Lasso tenía tres frentes abiertos. El primer tropiezo fue la mega ley (tres proyectos en uno), que buscaba reactivar el empleo, la economía y hacer los ajustes fiscales solicitados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). No pasó el primer filtro en la Asamblea Nacional y el Gobierno aceptó replantearla.

De forma paralela, Lasso hizo frente a un gran malestar social y una movilización indígena que ocupó Quito durante días, obligando al mandatario a ceder en un punto clave, congelar el precio de la gasolina, intentando destrabar el bloqueo político que impedía las principales reformas económicas. También afrontó una doble investigación, derivada de la revelación de los Papeles de Pandora, donde aparece su nombre en la creación de hasta 14 empresas *offshore*.

Simultáneamente aumentó la inseguridad. Decretó el estado de emergencia para sacar a los militares a la calle, tras el incremento de las muertes violentas, que pasaron de 1.200 en 2021 a 1.885 en 10 meses de 2022. Con una aprobación por debajo del 20%, estancada su agenda de crecimiento y con una crisis de seguridad mediante, buscó recuperar la iniciativa política. En febrero promovió un referéndum con ocho preguntas, con enmiendas constitucionales en seguridad ciudadana, fortalecimiento de la democracia y protección medioambiental. Lasso fue doblemente derrotado. En las elecciones locales, los candidatos de Revolución Ciudadana (RC), el partido del expresidente Rafael Correa, ganaron en las dos mayores ciudades, Quito y Guayaquil. En el referéndum, el NO se impuso en todas las preguntas. La derrota hizo que la Asamblea Nacional buscara enjuiciar políticamente a Lasso, que viendo como la alianza coyuntural entre correístas y socialcristianos acabaría con su mandato, decretó la “muerte cruzada”: cierre de la Asamblea y convocatoria de elecciones legislativas y presenciales en seis meses. Prueba del agotamiento de su crédito político es que Lasso declinó su candidatura.

Muchos de los problemas que lastraron su labor no fueron superados y seguirán presentes con Noboa. El nuevo presidente gobernará un país polarizado política y geográficamente: Noboa superó en cuatro puntos y medio a su rival (52,21% frente al

47,79% de Luisa González). Y si bien ganó en 17 de las 24 provincias, arrasando en la Sierra y la mayoría de la Amazonía, el correísmo mantiene su hegemonía en la región costera y el norte amazónico.

Su margen de acción será limitado temporal y políticamente. Temporalmente, porque muy pronto empezará la precampaña para las elecciones de 2025, y políticamente, por tener que coexistir con una Asamblea Nacional fragmentada, polarizada y sin capacidad de llegar a acuerdos de Estado, donde Noboa tiene 14 de los 137 escaños.

Las elecciones del 20 de agosto y del 15 de octubre mostraron que la división entre correísmo y anticorreísmo sigue abierta, aunque el presidente electo no intentó agrandarla. La polarización obstaculiza nuevos acuerdos y pactos. Y si bien la primera vuelta, como en las elecciones locales y regionales de febrero pasado, volvió a evidenciar que el correísmo es el movimiento político más fuerte, con un suelo electoral cercano a un tercio del electorado, al mismo tiempo el balotaje demostró que su techo es insuficiente para ganar la presidencia.

La sorpresa fue que Noboa pasara a la segunda vuelta con sólo el 23,4% de los votos, a 10 puntos de la candidata correísta. Noboa representa la imagen renovada (tiene 35 años) y vinculada a los apoyos sociales del viejo “noboísmo”, que desde la década de 1990 lideraba su padre, el empresario y multimillonario Álvaro Noboa, cinco veces candidato presidencial. Daniel Noboa ha modernizado el discurso más tradicional de su padre y ha insistido en sus mensajes a través de las redes sociales de que uno de los problemas más preocupantes para los votantes es el desempleo. Según su punto de vista sólo es posible proporcionar seguridad creando empleo y ofreciendo alternativas para disminuir las tasas de violencia. “Trabajo con seguridad” fue uno de sus mantras de campaña.

La primera vuelta dejó un panorama de gobernabilidad complejo para el año y medio de gobierno que resta. Deberá convivir con una Asamblea Nacional sin mayorías claras. Al igual que en la Asamblea anterior, RC tendrá el mayor grupo parlamentario, 48 escaños, aunque insuficiente para tener la mayoría absoluta, 71 asambleístas.

Le sigue en orden de importancia el grupo Construye, que promovía la candidatura del fallecido Fernando Villavicencio, 28 legisladores. Luego están el PSC y sus aliados, con 14 escaños y la alianza ADN, de Noboa, con 14. El quinto lugar lo tiene la alianza Actuemos, que respaldó a Otto Sonnenholzner, con siete asambleístas. Después están las minorías y los representantes de movimientos locales. Dos fuerzas que parecían en ascenso en 2021 han decaído en 2023. En 2021, Pachakutik e ID conquistaron importantes bancadas: 27 legisladores Pachakutik (ahora tiene cinco) e ID 18 (ahora ninguno).

No es sólo la fragmentación, sino también el escaso tiempo de gestión, aunque éste se acelerará con el inicio de la precampaña electoral. Simón Pachano cree que la confrontación política será extrema, al seguir presente “la disyuntiva entre correísmo y anticorreísmo..., una disputa que va más allá de la voluntad de las personas, en

particular del candidato sorprende que ha dicho con insistencia que quiere evitarlo. En pocos días quedará claro que es imposible soslayarlo, porque el correísmo constituye un fenómeno político-social arraigado en una parte importante de la sociedad”.

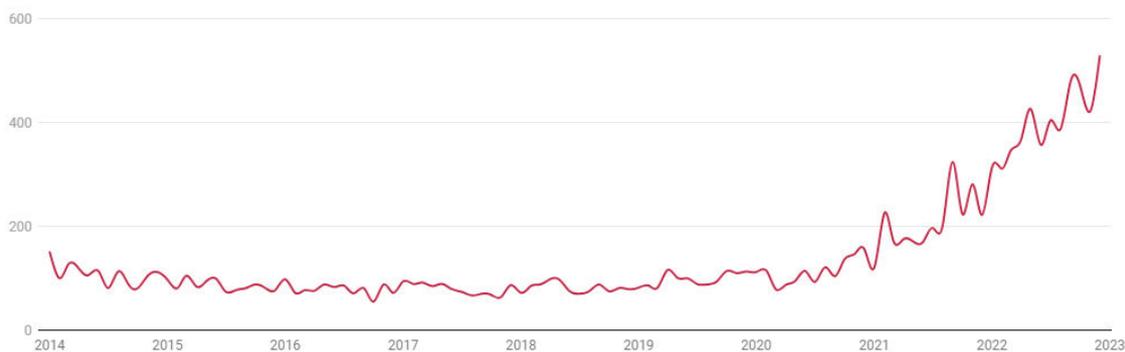
Las elecciones también mostraron la grave crisis de seguridad en Ecuador. Hubo dos graves asesinatos políticos en la primera vuelta: el alcalde de Manta, Agustín Intriago, y, sobre todo, el candidato presidencial Fernando Villavicencio, que destacaba en diversas encuestas. Su ejecución puede interpretarse como un mensaje de los cárteles de la droga y del crimen organizado al Estado. Villavicencio se centraba en “las mafias políticas vinculadas al narco” y en otras estructuras delictivas de minería ilegal y de corrupción en el sector público.

Los crímenes violentos vinculados al narcotráfico y a otros grupos del crimen organizado se duplicaron en 2022 respecto a 2021. Entre 2016 y 2022, la tasa de homicidios se incrementó en casi un 500% y las bandas criminales crecieron gracias al aumento de la presencia de Ecuador en la cadena de distribución de cocaína hacia Europa.

Figura 1. Evolución de homicidios intencionados en Ecuador

Evolución de homicidios intencionados en Ecuador

Datos mensuales desde 2014 a 2022



Fuente: [Newtral.es](https://www.newtral.es), INEC.

Pachano insiste que “el asesinato de Villavicencio acelera el tránsito hacia un Estado fallido”, hacia un narco-Estado, siguiendo la estela de Colombia y México, un camino marcado por el entrelazamiento de la política y los carteles de la droga, que marca oscuras alianzas. Se trata de un crimen político, producto del crimen organizado transnacional.

Junto a la inseguridad, el otro gran problema es la economía, que a partir de 2015 comenzó a desacelerarse, para caer en crisis en 2016, tras la bajada del precio del petróleo. El petróleo es el primer producto exportado, aunque su participación relativa en el total del comercio exterior ha descendido en los últimos años. En 2016 era el 30% de las exportaciones, mientras entre 2007 y 2014 suponía más del 50%, con una cifra superior a las remesas de los emigrantes, la segunda fuente de divisas. Según el Banco Central, en 2007 las remesas alcanzaron la cifra récord de 3.335 millones de dólares, para bajar en 2015, a 2.378 millones. El postcorreísmo, durante los gobiernos de Lenin

Moreno (2017-2021) y Lasso (2021-2023), fue un tiempo de desaceleración económica, crisis institucional y deterioro de la seguridad ciudadana. Desde 2013 el crecimiento ha sido inferior al 4%, salvo en 2021, por el rebote tras la crisis pandémica.

En esta ocasión la sombra de dos grandes ausentes (Lasso y Correa) ha planeado sobre la elección. Mientras Lasso renunció a competir por su reelección, dedicándose a gestionar la crisis de seguridad, Correa ha intentado estar muy presente, pese a su condición de prófugo a de la justicia, a través de la figura de Luisa González.

La victoria del correísmo habría facilitado su regreso en 2025. El exmandatario, exiliado en Bruselas, fue condenado en 2020 a ocho años tras ser declarado culpable de cohecho en el Caso Sobornos (2012-2016). Correa obtuvo el estatus de exiliado político en Bélgica. Sin embargo, poco después, la Corte de Justicia de Ecuador solicitó formalmente su extradición. Su derrota electoral se une a la de 2021 y aborta el proyecto de Correa debido a su claro techo electoral, el 48% del voto.

Estas elecciones atípicas, que deberían haberse celebrado en 2025 pero se adelantaron a 2023, se insertan en las crisis de gobernabilidad, seguridad y económico-social. Lo ocurrido en Ecuador desde la crisis de 2019, incluyendo los problemas que afrontó el gobierno de Lasso, suponen un regreso a la inestabilidad vivida entre 1996 y 2007 (en menor medida entre 1984 y 1996) y rompen con los años hegemónicos del correísmo (2007-2017).

En 1978, con Ecuador y República Dominicana, comenzaron las transiciones a la democracia en América Latina. Su modelo democrático se basó en un sistema de partidos vinculado a las divisiones regionales, Costa-Guayaquil vs. Sierra-Quito y después en clivajes étnicos. El PSC era fuerte en la Costa mientras ID lo era en la Sierra y ambas fuerzas convivieron con movimientos populistas como el “roldosismo”, liderado por Abdalá Bucaram, y el de Álvaro Noboa, junto al protagonismo creciente del movimiento indígena.

El régimen democrático se mostró ineficaz para garantizar la estabilidad. Las pugnas institucionales entre el Congreso y el Ejecutivo se sucedieron en un contexto económico poco favorable (la Década Perdida de 1980 y la Media Década Perdida de 1990. De esos años turbulentos emergió la figura de Correa, que canalizó el rechazo al sistema tradicional y la creciente frustración social, gracias a su mensaje que buscaba acabar con la élite dirigente y responder a las demandas surgidas de las movilizaciones de 2005, que provocaron la caída de Lucio Gutiérrez.

Correa llegó al poder en 2006, que consolidó por tres razones. Primero, por su carisma y capacidad para formar una amplia coalición que canalizara las expectativas sociales. En medio de la crisis política-institucional, paralela a otra social y económica, emergió su figura, vinculada al “giro a la izquierda” y al socialismo del siglo XXI, de Hugo Chávez y Evo Morales. Segundo, porque los 10 años de crisis ininterrumpidas, hasta 2007, hundieron los liderazgos y los partidos tradicionales, permitiéndole a Correa gobernar sin una oposición articulada.

Tercero, porque la coyuntura internacional, incluyendo el alza del precio del petróleo, aportó los recursos financieros necesarios para impulsar las políticas sociales que tanto apoyo popular le granjearon y permitieron sus victorias electorales entre 2009 y 2017. Su paso por el poder transformó la política ecuatoriana, dando lugar a la dicotomía correísmo y anticorreísmo en lugar de Costa y Sierra. Su gobierno se caracterizó por su estilo personalista y confrontacional. Gracias a su carisma, desarrolló una retórica polarizadora y alimentó el hiperpresidencialismo, alterando el equilibrio de poderes, con una alta concentración de prerrogativas, influencia y capacidad de iniciativa en el Ejecutivo. Pese a ello, su intento de perpetuarse en la figura de Moreno fracasó.

Conclusiones

El gran reto de Noboa como presidente de Ecuador pasa por demostrar, en tan sólo año y medio y con 14 de 137 escaños de la Asamblea Nacional, si tiene capacidad de dotar al país andino de gobernabilidad en dos terrenos. Primero, en el área de seguridad donde buscará impulsar un plan que rebaje los niveles de inseguridad y penetración del crimen organizado. Y segundo, tratar de alcanzar la estabilidad macroeconómica, antesala necesaria para recuperar la bonanza. Ambos temas son claves para llegar a las elecciones de 2025 con opciones de ser reelegido.

Por lo visto en campaña, Noboa, que al principio proponía medidas de corte social para luchar contra la inseguridad, finalmente se ha inclinado hacia propuestas de “mano dura”, de estilo bukalista. Su plan de seguridad “Fénix”, con un coste de 830 millones de dólares en 10 años, propone militarizar la seguridad, centralizar los servicios de inteligencia, para que respondan de manera exclusiva a la presidencia, reformar y controlar las prisiones, donde han muerto 500 personas en tres años, revirtiendo las leyes anteriores que despenalizaron el consumo de drogas.

En el terreno económico, el país afronta desde hace ocho años la caída del precio del petróleo que, junto a una baja del PIB, explica que el déficit fiscal alcanzara los 2.700 millones de dólares, cuando hace un año hubo un superávit de 200 millones. También Ecuador aguarda las consecuencias de El Niño a finales de 2023. Noboa busca retomar la senda del crecimiento reduciendo los impuestos para incentivar la vuelta del capital extranjero y fomentar el crédito y la inversión en infraestructuras y crear empleo. Pero, el escaso tiempo que le queda y la falta de incentivos en la oposición para apoyar a Noboa cuando las presidenciales están tan cerca, son dos de los mayores obstáculos para que a corto plazo su plan tenga éxito. Es improbable que saque adelante sus iniciativas en la Asamblea, porque requieren más tiempo para ponerse en marcha que Noboa, que deberá presentar avances si busca continuar en la presidencia. Por eso no es descartable que Noboa apele a la consulta popular para dotarse de legitimidad y fuerza política con el fin de impulsar sus reformas y ofrecer avances al electorado de cara a su reelección.

Su victoria, además, resume el momento político de América Latina en general y Ecuador en particular, donde el electorado se inclina por opciones de oposición, ajenas a los partidos tradicionales. En este caso se vio el triunfo de un nuevo *outsider*, muy

hábil en su manejo de las redes sociales, en especial Tik Tok, para poder gobernar con escaso apoyo de un Parlamento fragmentado.

El escaso margen de acción de Noboa, año y medio de gobierno y limitado respaldo parlamentario, remite a otra característica del momento político latinoamericano. La mayoría de los países está inmersa en una parálisis reformista con incapacidad de impulsar una agenda de gobierno. Algunos muestran síntomas de crisis de gobernabilidad, como Ecuador en 2019 y 2022-2023.