

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA CONTENCIOSA: ECUADOR BAJO GUILLERMO LASO

*Institutionalization of contentious politics: Ecuador
under Guillermo Lasso*

DOI: 10.4067/S0718-090X2023005000109

VOLUMEN 43 / N° 2 / 2023 / 279-300

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl

**FRANCISCO SÁNCHEZ** *Universidad de Salamanca***CASTELLAR GRANADOS** *Universidad de Salamanca*

RESUMEN

El primer año de gobierno del presidente Guillermo Lasso en Ecuador se ha caracterizado por su debilidad estructural en medio de un clima marcado por la inestabilidad política, denuncias de corrupción y narcotráfico mientras la oposición y los actores sociales se han ido fortaleciendo. El enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo y el bloqueo del sistema político han impedido a Lasso llevar a cabo políticas y reformas sustanciales. El objetivo del presente artículo es analizar, por una parte, los factores que exponen la debilidad del gobierno de Lasso y, por otra, el comportamiento político y la canalización de demandas del movimiento indígena a través del uso de la violencia. Tras exponer los elementos de la debilidad del gobierno ecuatoriano y sus estrategias de supervivencia junto a los problemas de corrupción y narcotráfico que este está enfrentando, se analiza el papel del movimiento indígena y la institucionalización de la política confrontacional.

Palabras clave: Institucionalización, Ejecutivo, Legislativo, política contenciosa, Ecuador

ABSTRACT

The first year of President Guillermo Lasso in office in Ecuador was marked by the structural weakness of his administration while facing political instability, corruption scandals and drug trafficking along with an empowerment within the opposition sectors and social actors. The Executive-Legislative confrontation and the deadlock in the political system have prevented Lasso from implementing substantial policy and reforms. The aim of this article is to explore the factors explaining the weakness of Lasso's government and to analyze the political behavior and the channeling of demands of the indigenous movement through the use of violence. First, we present the elements representing the weakness of the Ecuadorian government and its strategies to survive along with its struggles with corruption and drug trafficking. We then analyze the role of the indigenous movement and the institutionalization of contentious politics in Ecuador.

Keywords: Institutionalization, Executive, Legislative, contentious politics, Ecuador



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of "Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International" (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

I. INTRODUCCIÓN

Sobrevivir es el verbo que mejor resume la praxis del gobierno ecuatoriano durante el año 2022. El presidente Lasso es la cabeza de un gobierno débil que ha centrado todos sus esfuerzos en tratar de garantizar su continuidad, dejando para un segundo plano, por omisión y/o falta de capacidad política, las iniciativas gubernamentales para enfrentar los problemas del país. Esta situación imprime una dinámica particular a toda la política, sociedad y economía local pues la parálisis legislativa del 2022 no ha permitido al gobierno poner en marcha ninguna reforma estructural y la única que intentó fue duramente contestada por las protestas, tal y como se verá más adelante. A diferencia del plano político, en el campo económico¹, el gobierno se ha mostrado más activo y, por ejemplo ha fomentando el comercio internacional, a través de la firma de acuerdos comerciales con socios estratégicos como Chile, China o México, y ha puesto mucho empeño en cumplir los compromisos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fin de garantizar las líneas de financiamiento comprometidas con el país. También, gracias a los amplios márgenes para emitir decretos que permite el presidencialismo ecuatoriano (Polga-Hecimovich 2020), y puesto en marcha otras medidas de carácter económico como la modificación de los precios de los combustibles que estuvo entre los detonantes de las fuertes protestas sociales de junio de 2022.

Otro de los empeños del gobierno ha sido el de alcanzar equilibrios macroeconómicos reduciendo el déficit y aumentando las reservas internacionales. Según el Banco Central del Ecuador, las reservas internacionales del país alcanzaron los 9,353 millones de dólares en enero de 2023, la cifra más elevada desde el inicio de la dolarización. Este empeño en aumentar las reservas y reducir el déficit ha provocado una reducción de las inversiones en el sector público y del gasto corriente, empeorando en consecuencia los servicios públicos. Según el periódico *El Comercio* (Vásquez 2022), entre enero y agosto de 2022, solo se ejecutó el 18% de los USD 2,800 millones que presupuestó el gobierno para el Plan Anual de Inversiones de todo el año, menos que en cualquier tramo de los dos anteriores períodos presidenciales. Esta cifra fue incluso inferior a la de 2020, el año de la pandemia, en el que la inversión fue de 566 millones de dólares. En resumen, las políticas gubernamentales de contracción fiscal del 2022 han sido profundamente ineficientes en la puesta en marcha del plan económico con el que se pretendía dinamizar la economía.

A diferencia a la falta de capacidad del gobierno para poner en marcha su programa de gobierno, el movimiento indígena y los partidos de oposición han conseguido fortalecerse. Mientras estos últimos se han hecho con el control de las instituciones legislativas y de nombramiento de las autoridades de control,

¹ En el artículo de Abad *et al.* (2022) publicado en el anuario del año anterior de esta misma revista hay un muy buen análisis de las tendencias económicas del país que sigue siendo válido para entender lo ocurrido este año.

los actores sociales han institucionalizado la confrontación como estrategia de obtención de bienes públicos.

A lo largo del texto se expondrán cuatro líneas de análisis complementarias; por un lado, se indagará sobre las protestas sociales ante las medidas del gobierno y la imposibilidad de que las instituciones para procesar los conflictos sociales lo que ha llevado que se institucionalice (March y Olsen 1998) la estrategia del movimiento indígena de recurrir a la política contenciosa (Martí i Puig 2014; Tilly 2007) como forma de realizar demandas. A continuación, se analizará el impacto de las relaciones ejecutivo – legislativos en la crisis del país, el uso de mecanismos plebiscitarios y de reforma institucional y por último se valora la huella de la violencia y el narcotráfico en el sistema político ecuatoriano.

II. LA CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR (CONAIE) Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA CONFRONTACIONAL

Sin duda, el hecho político de mayor relevancia del año 2022 lo constituyeron las jornadas de protesta ocurridas entre el 13 y el 30 de junio. Bajo el liderazgo de la CONAIE y la participación de otras organizaciones como sindicatos, partidos de izquierda, agrupaciones campesinas o asociaciones estudiantiles se produjeron fuertes movilizaciones sociales en torno a una agenda de demandas (ver Cuadro 1). En términos generales, el objetivo de estas demandas era enmendar las políticas públicas económicas puestas en marcha mediante el uso de decretos, en vista de la imposibilidad de aprobar leyes de reforma a través de procesos legislativos regulares (ver acápite siguiente). El pliego de peticiones de las protestas buscaba dar un giro radical del programa económico del gobierno, a la vez que insistía en demandas históricas del movimiento indígena y campesino como mejor atención en salud, educación y a las necesidades del sector agrícola. A ellas se sumaba, de forma novedosa, otorgar una mayor atención al problema de la inseguridad, la violencia y el narcotráfico.

Cuadro 1. Peticiones de organizaciones sociales en protestas de junio de 2022

1. Reducción y congelamiento de precios de combustibles. Derogatoria de decretos 1158, 1183, 1054 y focalización de subsidio en: agricultores, campesinos, transportistas, pescadores, entre otros.
2. Alivio económico para más de 4 millones de familias con la moratoria de deudas y reducción de las tasas de interés. Paralizar embargo de bienes por falta de pago.
3. Precios justos en los productos del campo.
4. Empleo y derechos laborales. Frenar precarización laboral y economía popular. Exigir el pago de las deudas al IESS.
5. Moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera/petrolera, auditoría y reparación integral por los impactos socioambientales. Protección de territorios, fuentes de agua y ecosistemas frágiles. Derogatoria de Decretos 95 y 151.

-
6. Respeto a los 21 derechos colectivos: Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, consulta previa, libre e informada, organización y autodeterminación de pueblos indígenas.

 7. No privatizar los sectores estratégicos, patrimonio de los ecuatorianos/as.

 8. Políticas de control de precios y la especulación en el mercado de los productos de primera necesidad.

 9. Salud y educación. Presupuesto urgente frente al desabastecimiento de los hospitales por falta de medicinas y personal. Garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades.

 10. Seguridad, protección y generación de políticas públicas efectivas para frenar la ola de violencia, sicariato, delincuencia, narcotráfico, secuestro y crimen organizado que mantiene en zozobra al Ecuador.”

Fuente: CONAIE (2023).

Se trató de días de mucha confrontación y violencia en los que, según algunos cálculos, llegaron a movilizarse 20,000 personas y hubo una fuerte represión por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad de Estado que tuvo como consecuencia al menos ocho muertos.² Cuando el gobierno y los actores sociales liderados por la CONAIE negociaron el fin de las protestas bajo la mediación de la iglesia católica, acordaron revocar los decretos económicos tal y como pedían los manifestantes, al tiempo que se formaron comisiones para que avanzasen en los otros puntos del pliego de peticiones (Ospina Peralta 2022). Este acuerdo dejó una vez más sin capacidad de iniciativa económica al Ejecutivo, tal y como sucedió cuando la Asamblea Nacional vetó la principal ley económica del gobierno. De forma similar a lo ocurrido en las jornadas de octubre de 2019 durante el gobierno de Lenin Moreno (Olivares y Medina 2020), el Ejecutivo de Lasso se vio forzado a cambiar sus decisiones como si de un veto social se tratase.

El uso de las protestas como forma de contestación a las decisiones de los gobiernos ecuatorianos es un mecanismo sobre el que ha escrito el Presidente de la CONAIE (Iza, Tapia y Madrid 2022). En ese trabajo, se señala que para vencer al capitalismo es necesaria la unidad de la izquierda con una estrategia de lucha consistente en enfrentarse al poder establecido superando la “ficción” de llegar al poder a través de partidos y elecciones. Además, se subraya la necesidad de que la praxis política se distancie “del rosario institucionalista” y rompa “la ilusión democrática burguesa”, para lo que ven necesario cuestionar la naturaleza del Estado y del poder realmente existente.

Durante el año 2022 se dieron dos procesos inversos: mientras el Ejecutivo y el Legislativo se enfrentaban potenciando el debilitamiento institucional al tiempo que se desprestigiaban ante la opinión pública por su incapacidad de procesar políticas públicas, la CONAIE, con su presidente Leónidas Iza a la cabeza, se fortalecía hasta el extremo de tener la capacidad de imponer por completo su agenda política al gobierno. Esto originó un escenario en el que lo institu-

² Son varias personas que participaron en las protestas que constan como desaparecidos y esto ha provocado que no hayan cifras oficiales de fallecidos.

cional como espacio de la política en democracia se aminoraba, mientras que la política confrontacional (Tilly 2007) se fortalecía como mecanismo para obtener recursos del Estado y el gobierno. En este sentido, resulta llamativo que las protestas de octubre de 2019 y las de junio de 2022 tuviesen un mismo patrón: 1) reacción ante medidas económicas del gobierno, siendo la subida de los precios del combustible el catalizador; 2) movilizaciones de larga duración (más de 10 días); 3) uso de la violencia por sectores de participantes en las protestas y fuerte represión por parte del Estado; 4) intentos de forzar la renuncia del presidente; 5) salida negociada que implica la eliminación de las medidas tomadas.

Los métodos de presión del movimiento indígena - sobre todo - han dejado de ser una acción espontánea basada en redes de solidaridad e identidad (Martí y Gomà 2002) para, poco a poco, convertirse en patrones regularizados de interacción y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados. Dichos actores esperan, en virtud de esas características, continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones, es decir, se han ido institucionalizando (Huntington 1990).

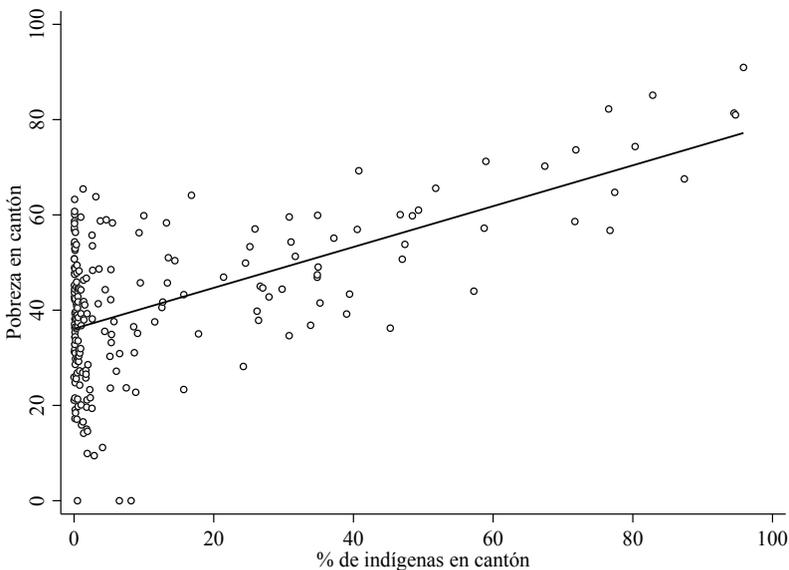
El hecho de que la política confrontacional se esté institucionalizando significa que el “levantamiento indígena” y sus repertorios de acción colectiva se están transformando en “instituciones” en tanto que proveen información y marcan las oportunidades y restricciones para que los actores tomen sus decisiones (Colomer 2001). Es así que la CONAIE presiona constantemente al gobierno con nuevos levantamientos como mecanismo de coacción y que el resto de los actores de oposición, como el partido Revolución Ciudadana (RC) del ex presidente Correa, también juegan estratégicamente para maximizar sus beneficios. Ejemplo de esto es el establecimiento de alianzas con organizaciones sociales a pesar de las malas relaciones que existen entre los dos actores debido a la represión al movimiento indígena durante el gobierno de Correa (Novo 2021). Así, la conflictividad asociada a un levantamiento y las posibilidades de que este se dé constituyen también un elemento que las agencias calificadoras toman en cuenta para seguir manteniendo un alto índice de riesgo país crediticio a pesar de que Lasso resulta en principio confiable por ser pro-mercado y banquero de profesión (Primicias 2023).

La protesta como forma de bloqueo de las medidas (fundamentalmente) económicas de los gobiernos son ya un patrón de acción que funciona como una forma de interacción entre los indígenas y el gobierno. Desde el primer gran levantamiento de 1990 se ha construido una épica centrada en la capacidad del movimiento indígena para cambiar el curso político mediante acciones colectivas que implican la ocupación de carreteras. Este es también el caso de lo que se conoce como la toma de Quito, que consiste en el traslado a la capital del país de miles de indígenas para protestar ante los poderes del Estado que tienen allí su sede (Porras 2005). Épica reforzada por la participación de este movimiento en los hechos que acabaron con los derrocamientos de los gobiernos de los presidentes Abdalá Bucarán y Jamil Mahuad.

Las movilizaciones que causaron mayor desestabilización al provocar el cambio de gobierno y las ocurridas en los años 2019 y 2022 durante los gobiernos de Lenin Moreno y Guillermo Lasso respectivamente comparten algunos rasgos en común. Uno de estos es que el detonante de ambos fue la subida de precios de algunos combustibles, sin embargo, la gran diferencia está en que en las dos últimas no se dio esa especie de coalición con las clases medias urbanas que sí fue común en 1996 y 2001. Por el contrario, más bien existe un paulatino distanciamiento con estos sectores que roza el enfrentamiento, alimentado por una serie de imaginarios racistas que asocian a los indígenas con la brutalidad y la violencia. En lugar de alianzas con las clases medias de Quito para promover cambios de gobierno, en los dos últimos levantamientos se ha visto más proximidad con los sectores populares, en su mayoría formados por migrantes de la zona andina con origen indígena.

Desde el gobierno y algunos sectores de opinión se hace una lectura de las protestas como hechos que buscan únicamente desestabilizar el país por las ambiciones de los dirigentes de la CONAIE y especialmente de su presidente. No obstante, es importante resaltar que estas movilizaciones responden más bien a la falta de canales formales para procesar una serie de demandas insatisfechas a pesar de que, gracias a Pachakutik, muchas han ingresado en los gobiernos locales y el legislativo desde 1994 (Sánchez y Freidenberg 1998). Si se relacionan los datos de pobreza –que en Ecuador se mide con indicador compuesto que incluye otros elementos además de ingresos– y la auto adscripción étnica de las personas registradas en los censos, se observa que existe una correlación signi-

Figura 1: Correlación entre población indígena de un cantón y pobreza.



Fuente: Censo 2010 y Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

ficativa entre el porcentaje de población indígena y los niveles de pobreza por cantón al 0,5933 (véase Figura 1). Si esa misma correlación se hace eliminando los cantones que tienen menos del 10 % de población indígena, el indicador se dispara al 0,7665, lo que muestra claramente la exclusión de los indígenas y el clima de insatisfacción que se traslada a las protestas. Si el Estado ecuatoriano funcionase de forma adecuada, muchos de los puntos de la tabla 8 se solucionarían de forma administrativa sin tener que recurrir a la violencia.

III. UNA PUGNA DE PODERES CASI MORTAL

Uno de los focos de inestabilidad constante del sistema presidencial ecuatoriano ha sido la pugna de poderes, expresión con la que la opinión pública nacional define el enfrentamiento entre Ejecutivo y Legislativo (Burbano de Lara y Rowland 1998; Mejía 2009; Sánchez 2008). La base del problema está en que casi la totalidad de los presidentes que han gobernado el país no cuentan con un partido político sólido y/o con una mayoría parlamentaria que los apoye (ver cuadro 5). Esta situación se complica aún más si el gobierno no posee recursos fiscales suficientes que le permita redistribuir recursos entre la coalición que los respalda (Aldaz 2018), como es el caso del presidente Lasso.

Cuadro 2. Configuración Ejecutivo-Legislativo 1996-2021

Año elección	Presidente electo	Partido gobierno	% Partido gobierno	Partido 1 ^a minoría	% partido 1 ^a minoría
1996*	Abdala Bucaram	PRE	24.4	PSC	31.7
1998*	Jamil Mahuad	DP-UDC	28.8	DP	28.8
2002*	Lucio Gutiérrez	PSP/MUPP	23.0	PSC	24.0
2006	Rafael Correa	MPAIS/PS-FA	0.0	PRIAN	28.0
2009	Rafael Correa	MPAIS	47.6	MPAIS	47.6
2013	Rafael Correa	MPAIS	73.0	MPAIS	73.0
2017**	Lenin Moreno	MPAIS	54.0	MPAIS	54.0
2021	Guillermo Lasso	CREO	9.0	UNES	36.0

* No terminaron mandato.

** APAIS se dividió a principios de 2018, dejando al Gobierno con 42 escaños (30%)

Fuente: Abad *et al.* 2022.

La pugna y la debilidad parlamentaria de los presidentes es de larga data y podría decirse que crónica. Pyne (1976) estudió las crisis presidenciales de 1963 y 1972 y demostró que durante la segunda ola democrática el Legislativo ya tenía capacidad desestabilizadora por su peso institucional, potencia de bloqueo y debilitamiento del presidente. Rafael Correa ha sido el único presidente que no ha padecido la “pugna de poderes” durante su gobierno entre 2009-2019. Esto

fue posible gracias a su estilo de liderazgo autoritario, las amplias y disciplinadas mayorías de diputados que obtuvo su partido, un modelo electoral plebiscitario de legitimación, participación y toma de decisiones y a los elevados ingresos petroleros que facilitaron la formación de coaliciones y la adopción de políticas de cambio.

En 2022 se han confirmado los diagnósticos que sostenían que: (1) el presidente tendría serias dificultades para gobernar debido al reducido bloque de asambleístas con los que cuenta –13 de 137–; y que (2) el gobierno sería débil como consecuencia de que la suya fue una elección negativa. En otras palabras, su victoria se debió en buena parte al voto de rechazo de los sectores que se oponían a que el expartido Correa llegase al poder a través de su candidato Andrés Arauz. Además, durante el gobierno de Lenin Moreno volvieron a aparecer una serie de dinámicas políticas que estuvieron en *stand by* durante los 10 años de la RC (Olivares y Medina 2020). Se han cumplido los pronósticos negativos que anticiparon ya los escenarios adversos en los que tendría que gobernar el presidente Lasso en vista de que, durante los años del llamado *boom* de las materias primas, no se corrigieron los problemas estructurales del país, ni en el plano político ni en el económico. Así, las problemáticas aflorarían nuevamente al disminuir los ingresos y desaparecer el fuerte liderazgo de Correa que suplía los déficits institucionales. En resumen, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se han centrado en los intentos de destitución del presidente Lasso, más que en la gestión de proyectos de ley que permitan poner en marcha las propuestas de políticas públicas del gobierno. Tomando en cuenta los niveles de conflictividad habidos en estos casi dos años, es muy posible que el enfrentamiento siga y los intentos de poner fin al gobierno de Lasso también (Abad *et al.* 2022; Polga-Hecimovich y Sánchez 2021).

En el plano de la producción legislativa, el presidente Lasso solo ha podido conseguir el voto favorable de la Asamblea nacional a sus proyectos de ley en tres ocasiones desde que asumió la presidencia el 24 de mayo de 2021, lo cual representa menos de la mitad de las siete propuestas por él presentadas (ver Cuadro 3). Se trata, sin duda, de un número limitado de proyectos de ley si se compara con el mismo periodo de tiempo de los dos gobiernos previos: el del presidente Lenin Moreno, quien presentó 31 proyectos de ley de los que fueron aprobados 23; y el del presidente Correa, quien presentó 23, de los que 20 recibieron la aprobación. En este contexto de falta de cooperación entre los poderes del Estado, el gobierno ha podido poner en marcha algunas políticas públicas gracias, en gran medida, a que la Constitución no exige la aprobación de la Asamblea de los presupuestos generales.

Cuadro 3: Proyectos de ley presentados por el presidente Guillermo Lasso.

Fecha de Presentación	Proyecto	Estado
25/5/21	Ley Orgánica de Libre Expresión y Comunicación	Publicado
17/8/21	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior	En trámite
24/9/21	Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal	En trámite
28/10/21	Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19	Publicado
27/1/22	Ley Orgánica de Seguridad Integral y Fortalecimiento de la Fuerza Pública	En trámite
22/2/22	Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital	Archivado
23/11/22	Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual	Publicado

Fuente: www.asambleanacional.ec.

En la Constitución de Montecristi (2008) se incluyó un mecanismo institucional que permite al presidente o a la Asamblea acabar con el mandato del otro bajo determinadas condiciones como una forma de evitar el bloqueo institucional. Este procedimiento se conoce en Ecuador como “muerte cruzada”, apelativo que da un toque de dramatismo añadido a los históricos problemas de relacionamiento entre poderes que caracterizan al país. Este mecanismo está regulado por la Constitución (art. 130 y art. 148) y otorga al presidente y a la Asamblea el poder para terminar con el mandato del otro cuando se dan una serie de causales, como arrogación de funciones, grave crisis política y conmoción interna o la reiterada e injustificada obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (Banegas Cedillo 2014). Las elecciones se adelantan luego de un período en el que el presidente gobierna sin Asamblea y puede legislar por vía de decreto en algunos campos, que podrán ser revisados por la Corte Constitucional y otros órganos de control.

Si el mecanismo lo pone en marcha la Asamblea, asume el gobierno el vicepresidente de la República hasta que se realicen nuevas elecciones. Se trata de un dispositivo institucional que incluye garantías, como la posibilidad de aplicarlo una sola vez por parte de cada poder en los tres primeros años del período, mayorías calificadas para su aplicación o la calificación de la Corte Constitucional. De hecho, la “muerte cruzada” fue concebida como un mecanismo institucional que generase cooperación entre los poderes ante la amenaza del fin de sus respectivos mandatos en caso de pugna de poderes extrema y que sirviera también como medio para evitar que las crisis de gobierno se convirtiesen en crisis de régimen si la colaboración no se daba. Cabe recordar que desde 1996 hasta antes de la aprobación de la Constitución de Montecristi, tres gobiernos no pudieron terminar sus mandatos y sus crisis de gestión solo se resolvieron a través de golpes de Estado o renunciaciones forzadas que provocaron inestabilidad en todo el sistema político (Polga-Hecimovich y Mejía Acosta 2011; Sánchez 2002).

En diciembre de 2021 ya hubo un primer intento de juicio al presidente que no prosperó. La acusación se centraba en que Lasso tenía cuentas bancarias *off shore*, algo específicamente prohibido por la Constitución, y desde ese momento las amenazas a la continuidad del Ejecutivo no han parado. Durante marzo de 2022, la ministra Alejandra Vela, encargada de las relaciones con la Cámara, promovió la activación de la “muerte cruzada” luego de que la Asamblea no aprobase el proyecto de “Ley Orgánica para la Atracción de Inversiones, Fortalecimiento del Mercado de Valores y Transformación Digital” a través de la que se pretendía poner en marcha las principales propuestas económicas de gobierno. El presidente no aceptó la propuesta de su ministra y ésta renunció.

El segundo intento de que el gobierno muriese ocurrió en el contexto de las protestas protagonizadas por el movimiento indígena de junio del 2022. En ese momento, tanto el Ejecutivo como el Legislativo valoraron poner en marcha la “muerte cruzada” pero finalmente fue la Asamblea la que inició el proceso. Según el entonces ministro de Gobierno, Francisco Jiménez, se valoró su aplicación debido al clima de conflictividad social. La Asamblea había activado el proceso de destitución del presidente Lasso en la Asamblea Nacional y se inició el trámite para una revocatoria de mandato por medio de un proceso electoral que se realizaría en el caso de recolectarse las firmas necesarias. El proceso de revocatoria fue bloqueado en el Concejo Nacional Electoral (Gordillo 2023) y el gobierno desistió de iniciar el trámite de muerte cruzada debido que las negociaciones con la CONAIE pusieron fin a las protestas y redujeron la conflictividad.

No obstante, la Asamblea Nacional continuó el proceso para poner en marcha la muerte cruzada desarrollándose el proceso durante el mes de junio de 2022. La iniciativa corrió a cargo del partido del expresidente Correa, RC, que tiene la primera minoría de la Cámara con 47 de los 137 diputados que la integran. Para iniciar el proceso de finalización del periodo presidencial se requiere del apoyo de un tercio de los asambleístas, es decir, de 46 legisladores, por lo que se pudo poner en marcha el mecanismo sin ningún problema si bien no consiguieron la destitución del presidente porque solo votaron a favor 80 asambleístas de los 92 votos necesarios. Los votos a favor provinieron de RC, casi la totalidad de Pachakutik, una fracción de los diputados electos por la Izquierda Democrática (ID) y algunos diputados que no pertenecen a la disciplina parlamentaria de ningún partido. En contra votaron los miembros de la Bancada Acuerdo Nacional (BAN), formada por los diputados del partido CREO del presidente Lasso, el Partido Social Cristiano (PSC) y otra parte de la ID (Celi 2022). Este resultado, más que una clara muestra de apoyo al presidente Lasso, fue más bien una acción de rechazo de los otros partidos al correísmo que buscaba adelantar el calendario electoral sabiéndose la fuerza política más organizada y mejor posicionada en las encuestas.

Cuando no había pasado ni un año del último intento de destitución del presidente, se activó un nuevo proceso, esta vez por la vía del juicio político contemplado en el artículo 129 de la Constitución. Para poner en marcha el sumario

se requiere que la Asamblea lo solicite de forma argumentada y demostrando que se cumplen los causales para que la solicitud se revise por parte de la Corte Constitucional. Si el dictamen en favorable pasa a comisión y plenario y si 92 asambleístas así lo deciden, el presidente cesa en el cargo. En este caso, no es necesario enjuiciamiento penal y el vicepresidente asume el gobierno por el resto del período. El motivo aducido para poner en marcha el juicio fueron las denuncias de corrupción conocidas como “Caso gran Padrino” o “Encuentro” que involucran al cuñado y socio de negocios del presidente –tema del se hablará más adelante–, y por eso se adujo como causal la comisión de delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, que contempla el numeral 2 del citado artículo 129 (Loaiza, Yalilé 2023; PlanV 2023). Como puede observarse en el Cuadro 6, la votación para solicitar el inicio de los trámites para un nuevo juicio político, producida en marzo de 2023, es contundentemente mayoritaria. En esto influye que la votación del primer informe no implica un compromiso en firme con la destitución del presidente sino más bien la petición para que se investiguen los hechos.

Cuadro 4. Votación informe el gran padrino

	A favor	En contra	Abstención	Ausentes
Revolución Ciudadana	47	0	0	0
Pachakutik	19	0	0	4
Bancada Acuerdo Nacional (Gobierno)	1	18	0	5
Partido Social Cristiano	15	0	0	1
Izquierda Democrática (ID)	9	0	1	1
ID (Expulsados)	3	0	0	0
Independientes	10	0	2	1
Total	104	18	3	12

Fuente: www.asambleanacional.ec

Como respuesta, el presidente Lasso, consciente de su debilidad, también se ha mostrado proclive a aplicar la “muerte cruzada” por iniciativa presidencial como una posible salida a la crisis, insistiendo en que se trataría de una situación extrema. Al igual que en anteriores ocasiones, el anuncio del presidente sirve también como una especie de advertencia en contra de la Asamblea ya que la puesta en marcha del dispositivo constitucional implicaría el cese de los Asambleístas. Esto conllevaría la posibilidad de que el presidente gobierne en solitario al menos unos seis meses hasta que se realicen las nuevas elecciones a las que Lasso podría presentarse buscando la reelección.

De forma similar a otros procesos de fuerte crisis entre Ejecutivo y Legislativo, las acusaciones de corrupción son el mecanismo de movilización y de construcción de legitimidad para destituir a los presidentes. Ocurrió en el caso de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez y se está utilizando otra vez como vía para

buscar la destitución del presidente Lasso. Hay que tomar en cuenta que las acusaciones de corrupción en contra de los presidentes ecuatorianos se han convertido en una constante. Desde mediados de la década de 1990, siete de los ocho presidentes del país se convirtieron en blanco de investigaciones judiciales tras dejar el cargo, y cuatro de ellos se enfrentaron a procesos judiciales por cargos de corrupción: Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Rafael Correa y Lenin Moreno (Conaghan 2012).

El combate contra la corrupción fue siempre una de las bazas políticas del presidente Lasso. Para él, se trataba de una manera de diferenciarse y confrontar con el ex presidente Rafael Correa, quien tuvo varias denuncias de corrupción durante su gobierno (Montúfar 2020). Ya en el Ejecutivo, Lasso creó una Secretaría Anticorrupción dedicada al análisis de estos fenómenos con el fin de controlarlos e impuso en mayo de 2021 un código anticorrupción para sus funcionarios que, entre otras cosas, prohíbe el nepotismo.

No obstante, ese capital político fue dilapidado en menos de dos años debido a los casos de corrupción en los que están involucradas personas de su entorno inmediato que han puesto en marcha redes de comisionistas que aprovechan su posición en el gobierno o la proximidad al presidente para ganar dinero a través del tráfico de influencias.

Antes de la eclosión del caso “Gran Padrino” o “Encuentro”, que ha servido para que se monten las acusaciones del juicio político a partir del delito de “peculado”, hubo dos casos de corrupción fuertemente fehacientes que cobraron relevancia por las personas que estaban involucradas. El ministro de Energía, Xavier Vera, abandonó el puesto cuando fue acusado de “vender” cargos en la administración a cambio de sobornos y comisiones. Además de ser una persona próxima al presidente, se trata de uno de los ministerios más poderosos y con mayores recursos porque se encarga del manejo del petróleo que representa cerca del 30% de la economía del país. El otro caso destacado es el que involucra al expresidente de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO) Hernán Luque, una persona del círculo de confianza del presidente, pues fue vicepresidente del Banco de Guayaquil, empresa de la que Lasso fue presidente y uno de los mayores accionistas.

El conocido judicialmente como “Caso Encuentro” tuvo también como consecuencia la renuncia de Luis Verdesoto, secretario Anticorrupción, que no recibió el apoyo del presidente cuando le presentó un contundente informe en el que mostraba, con el fin de que se investigasen, los mecanismos de corrupción en las empresas públicas. Entre las personas involucradas en esta trama de corrupción está Danilo Carrera, cuñado, mentor y socio del presidente en el Banco de Guayaquil. Carrera mantenía una estrecha relación personal y empresarial con Rubén Cherras, un oscuro empresario que tenía en su contra denuncias por lavado de dinero de las mafias albanesas dedicadas al tráfico de drogas desde el Ecuador. Cuando se hicieron públicas unas grabaciones en las que Cherras y Carrera hablan sobre el nombramiento de ministros y el reparto de prebendas,

el primero huyó y luego apareció asesinado en la casa en la que estaba escondido, mientras que a Carrera la Fiscalía General del Estado le impidió salir del país cuando intentó tomar un vuelo internacional. La influencia de esta red llegó al extremo de conseguir que se nombrase ministro de Agricultura a Bernardo Manzano, uno de sus recomendados que tuvo que renunciar cuando se hizo público el origen de su nombramiento (Loaiza 2023; Prensa Latina 2023).

La casi totalidad de actores políticos relevantes ha incurrido en casos de corrupción y, sin embargo, este mecanismo es utilizado como una forma eficiente de atacar al contrario en vez de realizar intentos coherentes de controlarla. Como explicación podría señalarse que la corrupción es resultado de las lógicas patrimoniales de la política y sociedad ecuatoriana que permiten cierto grado de convivencia con ella. Siguiendo a Weber (1984), el patrimonialismo es una forma de dominación en la que el líder es la fuente del poder y puede utilizarlo en beneficio de su familia o grupo, mezclando intereses públicos y privados tal cual como se están comportando los círculos de empresarios envueltos en los casos de corrupción durante el gobierno de Lasso y de los otros gobiernos. En esos contextos, el aprovechamiento de los recursos públicos para hacer negocios sería pues una forma habitual de “*do business*” en un país en que el mayor actor económico es el Estado. Los “corruptos” serían pues una versión radical de las “élites extractivas” de Acemoglu y Robinson (2012) con la diferencia de que estos no solo extraen recursos sin generar riqueza promoviendo políticas contrarias al crecimiento económico sostenido gracias a la captación de las instituciones sino que también extraen recursos directamente a través de sobrepagos y/o comisiones y no sólo a través de la elaboración de normas beneficiosas.

IV. EL FRACASO DE LAS ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO: EL REFERÉNDUM Y SUS CONSECUENCIAS

Como se puede ver en el Cuadro 5, convocar a referéndum con el fin de obtener apoyo plebiscitario (Pachano 2010) es un mecanismo frecuente en el Ecuador. Para la confección de las preguntas se ha usado una estrategia dual en la que, por un lado, se plantea reformas de instituciones y, por el otro, se incluyen una serie de preguntas sobre temas generalmente normativos que buscan atraer el apoyo mayoritario de los electores con el fin de generar el efecto plebiscitario. En el primer caso, por lo general, el objeto de la reforma ha sido el Poder Judicial y los organismos de control, al igual que los cambios en los sistemas electorales o la configuración de los legislativos. El objetivo velado de esas reformas ha sido mejorar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el segundo caso, se incluyen preguntas con grandes temas como, por ejemplo, garantizar programas de salud y educación; la lucha contra la corrupción o la persecución de la pederastia. Si bien son asuntos que podrían abordarse por la vía del trámite legislativo regular, con el recurso de incluirlos en referéndums, los gobiernos débiles buscan un revulsivo en

forma de votaciones mayoritarias a favor del gobierno que después quieren hacer pasar como apoyo popular al presidente. Este mecanismo también ha sido utilizado para legitimar a los gobiernos que no han sido electos directamente, sino que han llegado al poder luego de crisis institucionales, como fue el caso del Fabián Alarcón y Alfredo Palacio.

Cuadro 5: Uso de mecanismos plebiscitarios

Presidente	Año	Resultado
León Febres Cordero	1986	No
Sixto Durán Ballén	1994	Sí (6 preguntas) / No (Una pregunta)
	1995	No (11 preguntas)
Fabián Alarcón	1997	Sí (13 preguntas) / No (Una pregunta)
Alfredo Palacio	2006	Sí (3 preguntas)
Rafael Correa	2007	Sí
	2008	Sí
	2011	Sí (10 preguntas)
	2017	Sí
Lenín Moreno	2018	Sí (7 preguntas)
Guillermo Lasso	2023	No (8 preguntas)

Fuente: Sánchez 2008; Sánchez y Pachano 2020.

Sin embargo, no solo los presidentes débiles han usado este mecanismo. Los presidentes Moreno –quien en un primer momento tuvo gran apoyo por parte del Parlamento y de los actores relevantes del sistema político– y el propio Correa usaron la democracia directa para cambiar las instituciones. A través de este mecanismo ambos provocaron un *shock* en el sistema con el que lograron alterar la correlación de fuerzas y garantizarse sólidos apoyos políticos. Como indican Burbano de Lara y De la Torre (2020), con el propósito de “descorreizar” el país, el presidente Moreno utilizó la misma estrategia empleada antes por Correa para concentrar poder. Los dos pusieron en marcha un proceso de dudosa legalidad que terminó con un referéndum con el que buscaban legitimar lo ya hecho y, al tiempo, legitimarse ellos mismos en las urnas.

Conviene destacar que en Ecuador hay una fuerte tendencia a buscar la solución a los problemas políticos en las reformas institucionales y esto ha facilitado el uso y abuso de estas por parte de los distintos ejecutivos. Las élites y los ciudadanos ven los diseños institucionales como la gran causa de los problemas políticos y asumen que la solución está en cambiarlos (Sánchez 2006). Con este antecedente, el gobierno de Lasso buscó fortalecerse convocando a un referéndum que se realizó en febrero de 2023, para lo que siguió de forma estratégica la misma estructura que los anteriores. Por un lado, incluyó reformas institucionales como nuevos requisitos para el mantenimiento de los movimientos políticos reconocidos por las autoridades electorales; modificación de las circunscripciones electorales y, por extensión, del sistema electoral, con

el fin de rebajar el número de diputados; o reformas del ministerio público, que en Ecuador tiene el nombre de Fiscalía General del Estado, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), institución creada por la constitución de 2009 con el encargo de nombrar a las autoridades de control y a la cúpula del poder judicial y constitucional. Por el lado de las preguntas “gancho”, aquellas que pueden resultar atractivas a cualquier tipo de votante más allá de que sea partidario o no del presidente, se encontraban la reforma de la Constitución para poder extraditar ecuatorianos. Esta medida fue la punta de lanza de la campaña mediática del gobierno promocionándola como una forma de combatir el narcotráfico y crimen organizado. A su vez, existían dos preguntas con las que se quiso conseguir el apoyo de sectores progresistas y de jóvenes relacionadas con el medio ambiente (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Resumen de las preguntas del referéndum 2023 y sus resultados

Preguntas	Sí	No
1. Modificar Constitución para permitir extraditar ecuatorianos	3'930.186 (48,46%)	4'180.555 (51,54%)
2. Creación del Consejo Fiscal	3'433.089 (43,29%)	4'497.565 (56,71%)
3. Reducción del número de Asambleístas.	3'722.695 (46,93%)	4'209.161 (53,07%)
4. Reforma del sistema de partidos (1.5% para movimientos).	3'595.753 (45,45%)	4'315.829 (54,55%)
5. Quitar capacidad de nombramiento de autoridades de control al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	3'381.729 (42,37%)	4'600.312 (57,63%)
6. Cambio de sistema de elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).	3'321.974 (42,13%)	4'563.193 (57,87%)
7. Creación del sistema de protección de zonas hídricas.	3'501.821 (44,59%)	4'352.017 (55,41%)
8. Compensación por medio ambiente	3'438.661 (44,04%)	4'368.848 (55,96%)

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

El resultado para el gobierno fue negativo. Además de los bajos niveles de apoyo al presidente –18.3% en enero de 2023 según la empresa Perfiles de Opinión–, el proceso previo de diseño de la consulta fue caótico y muchas de las medidas que se introdujeron no se justificaban una vez que se explicaba el efecto que se esperaba obtener de ellas. Pero, sobre todo, nunca estuvo claro qué ventajas tendrían éstas para la gobernabilidad del país.

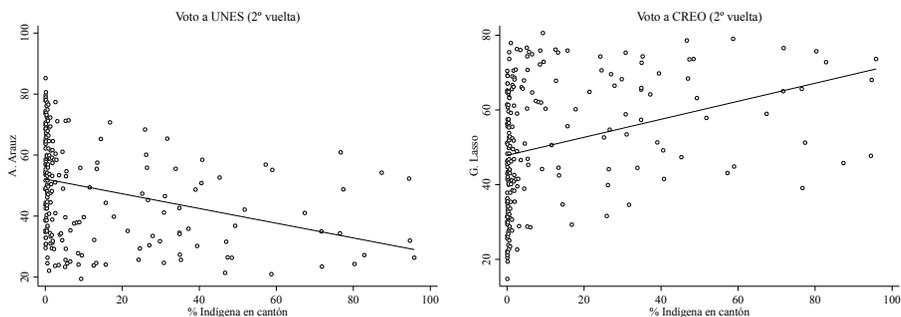
La oposición, por su parte, reforzó la idea de que no se trataba de un debate de ideas y propuestas, sino más bien de un referéndum sobre la acción del gobierno, y consiguió movilizar a sus partidarios que votaron en bloque y no discriminaron lo suficiente entre las ventajas de las distintas medidas propuestas por el gobierno en las distintas preguntas. El referéndum fue otro intento del gobierno de fortalecerse que no salió como lo esperado y provocó más bien el efecto contrario.

Como consecuencia de los resultados del referéndum se produjo una crisis de gabinete y abandonaron el gobierno los estrategas políticos de máxima confianza del presidente, pues se les responsabilizó de los resultados y sus consecuencias. Dejó el cargo Francisco Jiménez, que había asumido el Ministerio de Gobierno tras la renuncia de Alexandra Vela, quien salió por discrepancias con la aplicación de la “muerte cruzada”. Jiménez era diputado cuando se le llamó al ministerio y se pensó que las relaciones por él forjadas en la Asamblea servirían para mejorar la capacidad del gobierno a la hora de construir alianzas legislativas, pero esto no fue posible. Más relevante fue la salida del consejero político del presidente, Aparicio Caicedo, con el que venía trabajando por más de 10 años. Caicedo era la persona que dotaba de contenido ideológico al gobierno y lideraba “Ecuador Libre”, un *think tank* creado por Guillermo Lasso para el diseño de las propuestas políticas de CREO.

Cabe recordar que en la misma fecha que el referéndum se realizaron elecciones para elegir gobiernos locales y provinciales y los resultados obtenidos por CREO, el partido del presidente, fueron desastrosos: no obtuvieron ni un solo gobierno provincial ni la alcaldía de una ciudad relevante. El partido triunfador de esas elecciones fue RC que, entre otros éxitos, obtuvo los gobiernos de las provincias más grandes del país, así como las alcaldías de Quito y Guayaquil. Esta última tiene un carácter simbólico especial, pues llevaba en manos del PSC desde hacía 20 años y manteniéndola incluso durante la época de hegemonía casi absoluta del partido de Rafael Correa, cuando gobernó entre 2007 y 2019. Además, RC lideró la campaña del No en el referéndum, por lo que se apuntaron ese triunfo más allá de que el resultado no fue responsabilidad total de ellos.

En resumen, el intento del gobierno de utilizar mecanismos plebiscitarios para fortalecer su débil posición política fue un fracaso total. No solo perdió en las ocho preguntas, sino que también tuvo que separar del gobierno a sus colaboradores más estrechos, a la vez que el principal partido de oposición resultaba fortalecido. Este hecho animó a los opositores a realizar el antes comentado nuevo intento de destitución del presidente, tal y como lo demuestra el inicio de trámites para el juicio político de marzo de 2023; pero, sobre todo, para RC quedó claro que el electorado ya no buscaba castigar al correísmo como había hecho en las elecciones de 2021, cuando sectores de votantes, como los indígenas -que en teoría, podían estar más próximos a su candidato- votaron a favor de Guillermo Lasso a pesar de sus propuestas políticas neoliberales y conservadoras (ver Figura 2).

Figura 2. Correlación entre el porcentaje de población indígena de los cantones y la votación por los candidatos de la segunda vuelta 2021



Fuente: Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y Consejo Nacional Electoral (CNE).

V. NARCOTRÁFICO, VIOLENCIA E INSEGURIDAD

En las décadas de 1980 y 1990, el Ecuador se veía a sí mismo como una “isla de paz” y desde la sociedad y las élites políticas se miraba con distancia a los países vecinos por sus problemas de violencia y narcotráfico. No obstante, en la actualidad la situación del país se ha “normalizado” y la violencia del crimen organizado y el narcotráfico se ha instalado con todas sus consecuencias y brutalidad contaminando incluso la actividad política. En el año 2022, Guayaquil se convirtió en una de las ciudades más violentas del mundo y la primera en la que las muertes violentas crecían más rápido. La tasa de homicidios de Ecuador ha pasado de 5.8 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2017 -una de las tasas más bajas del hemisferio occidental- a 25.5 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2022 (Mella 2022).

Si bien es cierto que el gobierno de Lasso no es el responsable directo del aumento del tráfico de drogas o del incremento de la violencia generada por el crimen organizado, es durante su gobierno cuando estos dos fenómenos han pasado de ser un asunto policial hasta convertirse en un asunto político y social de primer orden. Antes de señalar los efectos de la narcopolítica en el Ecuador, es preciso no perder de vista que el poder del narcotráfico radica sobre todo en su capacidad económica, la misma que le permite penetrar en el Estado y la sociedad a la vez que la desestructura. En el primer caso lo desinstitucionaliza y en el segundo altera las normas y valores de convivencia y solidaridad que cimientan la confianza interpersonal: una de las bases de los sistemas democráticos. Según cálculos hechos por la revista Plan V, si se toma en cuenta que se estima que las capturas de droga representan el 20% del total de exportaciones de cocaína de un país, y que las capturas en 2021 fueron de 210 toneladas, se

puede suponer que las exportaciones de cocaína desde el Ecuador serían de 1,050 toneladas. Si multiplicamos esa cantidad por 41'731.000 de dólares que es el precio que podría alcanzar la tonelada en Europa, los narcos ecuatorianos y su red estarían moviendo anualmente USD 43,817 millones 550,000. Esta cifra supera en 10 billones de dólares al presupuesto general del Estado ecuatoriano del 2022 que es de USD 33,899 millones 734,759 (Neira 2022).

La crisis carcelaria producida por enfrentamientos entre grupos criminales que se disputan la hegemonía y el control de los negocios ilegales en el país ha puesto de manifiesto la incapacidad del Estado para ejercer el monopolio de la violencia, incluso en las prisiones. En las cárceles, que según Goffman (1970) son instituciones totales controladas por el Estado, han ocurrido 11 masacres a gran escala que han tenido como resultado el asesinato de 416 reclusos brutalmente asesinados por los enfrentamientos entre grupos. Pero quizá una de las consecuencias más relevantes de los motines y cuya dimensión está aún por verse es que el gobierno, es decir, el Estado, estableció negociaciones con los representantes de las mafias para evitar nuevos episodios de violencia. Más allá de una valoración sobre la efectividad de la medida, lo destacable aquí es el reconocimiento de los líderes de las organizaciones criminales como interlocutores.

Por otro lado, todo aumento en la capacidad de extorsión e intimidación que tenga el narcotráfico y las organizaciones delincuenciales es inversamente proporcional a la capacidad de los jueces y policías de actuar con independencia. Aunque no hay datos acumulados, hay indicios claros de la penetración del narcotráfico en la Policía Nacional del Ecuador. En diciembre de 2021, Michael Fitzpatrick, embajador de Estados Unidos en Ecuador, denunció públicamente que su país había retirado las visas a los “narcogenerales” del Ecuador. A partir de esa denuncia, el gobierno abrió una investigación entre los oficiales y estableció responsabilidades penales (Noboa 2021).

No se trata solo de un problema de corrupción como generalmente se interpreta. Si bien sería necio negar que ese es uno de los problemas, debe prestarse también atención al riesgo real, a la incapacidad que tiene el Estado para garantizar la integridad personal y de las familias de los jueces, fiscales y policías. Será imposible implementar políticas de control efectivas si el Estado no cuenta con recursos humanos que puedan desempeñar tareas judiciales y policiales de forma segura.

Otro factor a tener en cuenta es que la financiación de las campañas electorales es una de las formas clásicas de penetración del narcotráfico en la política. Aunque siempre ha habido sospechas de financiamiento ilegal de campañas y en ese sentido se ha legislado en consecuencia dotando a las instituciones de control electoral de herramientas de vigilancia, esas reglas no han conseguido limitar la penetración del narcotráfico en la política. Las elecciones locales de 2023 significaron un punto de inflexión pues las organizaciones criminales han dado un salto cua-

litativo al pasar de financiar campañas a presentar como candidatos a personas vinculadas al narcotráfico. Una investigación de la revista *Vistazo* de noviembre de 2022 identificó la presencia, en las listas de varios partidos, de candidatos con sentencias en firme por vínculos o investigados por narcotráfico. Además, en esas elecciones se produjeron 61 asesinatos, atentados y ataques contra políticos y una de las principales líneas de investigación es la de su vinculación con represalias de organizaciones delictivas (El Universo 2023).

Pero, sin duda, las graves acusaciones de financiación de la campaña del actual presidente Guillermo Lasso con dinero de las mafias albanesas que trafican cocaína desde el Ecuador serían el hecho político vinculado al narcotráfico de mayores consecuencias. Por lo pronto, y aún antes de comprobarse si estas son ciertas, ya han servido como parte de las acusaciones utilizadas por la Asamblea Nacional del Ecuador para enjuiciar políticamente al presidente.

El gobierno ha centrado su estrategia de combate al narcotráfico únicamente en el frente policial y no se ha sumado a iniciativas para que el combate al narcotráfico considere el problema de la demanda de los países consumidores del norte o de la legalización de las drogas, tal y como lo planteó el presidente colombiano Gustavo Petro (Quezada 2022), para quien esta sería la forma más efectiva de reducir los altísimos márgenes de beneficio que implica la ilegalidad de la actividad. Sin embargo, en este caso, el presidente Lasso está siendo consecuente con la posición de la sociedad ecuatoriana que sigue teniendo una visión moralista sobre el problema de las drogas que ve la represión y el control como la vía para enfrentar este problema. Así, como se puede observar en el Cuadro 7 hay una fuerte oposición a la legalización de la marihuana a pesar de que cada vez son más los países que han legalizado su consumo. Incluso los Estados Unidos, el país que está detrás de la estrategia de combate al narcotráfico en América Latina ha legalizado el consumo de marihuana y otras drogas en varios estados.

Cuadro 7: Debería permitirse el libre consumo de marihuana para mayores de edad

Muy en desacuerdo	51.75%
Algo en desacuerdo	12.68%
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	19.84%
Algo de acuerdo	9.52%
Muy de acuerdo	6.21%

Fuente: Encuesta Evaluación de las actitudes sociales y políticas de los ecuatorianos y su relación con las características étnicas y sociodemográficas (2022).

VI. PARA TERMINAR

Como queda demostrado a lo largo del texto, el año 2022 se ha caracterizado por altos niveles de conflictividad política que han puesto en riesgo la misma continuidad del gobierno y por la ausencia de avances significativos en los términos económicos del programa de gobierno de liberalización de los mercados propuesto por el presidente Lasso. A la falta de mayorías en el legislativo se suma la oposición de unos actores sociales con fuerte capacidad de veto por su potencial de confrontación.

En este contexto marcado por las dificultades políticas y económicas, el avance del narcotráfico está generando mucha violencia en el país a causa de los enfrentamientos entre los grupos delictivos por el control de territorios y mercados, a lo que cabe añadir otras actividades del crimen organizado como la extorsión o el tráfico de personas.

Al cierre de este trabajo, en marzo de 2023, se discute un juicio político a Lasso, al tiempo que el propio presidente valora escenarios en los que aplicar la “muerte cruzada” y la CONAIE anuncia nuevos levantamientos de ser necesario. Como se podrá ver, no ha habido avances significativos y aunque estos conflictos se desinflen y el gobierno pueda continuar con su labor, es muy difícil que el presidente pueda poner en marcha su programa económico porque, además de no contar con los votos necesarios en el parlamento, ya agotó los sistemas de democracia directa. Esto significa que es posible que el Ecuador esté gobernado/regido por un presidente que tiene las manos atadas, a menos que este esté dispuesto a cambiar de plan económico y llegar a acuerdos con los sectores políticos y sociales.

REFERENCIAS

- Abad, Angélica, Raúl Aldaz-Peña, Diana Dávila-Gordillo y Sebastián Vallejo-Vera. 2022. «An Unwelcomed Deja-vu: Ecuadorian Politics in 2021». *Revista de ciencia política (Santiago)* 42: 281-308.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business
- Aldaz Peña, Raúl. 2021. “Oiling congress: windfall revenues, institutions, and policy change in the long run”. *Journal of Politics in Latin America* 13(2): 141-65.
- Banegas Cedillo, Mónica Eulalia. 2014. *La Muerte Cruzada en el nuevo texto constitucional: relaciones Ejecutivo-Legislativo*. Quito, 109 p. Tesis de maestría.
- Burbano de Lara, Felipe, y Carlos De la Torre. 2020. “The Pushback Against Populism: Why Ecuador’s Referendums Backfired”. *Journal of Democracy* 31(2): 69-80.
- Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland. 1998. *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador 1979-1997*. Quito: FLACSO.
- Celi, Estefanía. 2022, 28 de junio. “Estos son los detalles de las votaciones en la fallida destitución del presidente”. Recuperado el 1 de marzo de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/pormenores-votaciones-destitucion-lasso-asamblea/>.
- Colomer, Josep María. 2001. *Las instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

- Conaghan, Catherine, y Carlos De la Torre. 2008. "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency" *The International Journal of Press/Politics* 13(3): 267-84.
- Conaghan, Catherine M. 2012. "Prosecuting Presidents: The Politics within Ecuador's Corruption Cases". *Journal of Latin American Studies* 44(4): 649-78.
- El Universo. 2023, 22 de febrero. "Elecciones violentas: 61 asesinatos, atentados y ataques contra políticos". Recuperado el 1 de marzo de 2023 de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-violentas-61-asesinatos-atentados-y-ataques-contra-politicos-nota/>.
- Goffman, Erving. 1970. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gordillo, Gisela. 2023, 1 de enero. "Estuvimos a una tecla de mandar la muerte cruzada, cuenta el ministro Francisco Jiménez al recordar los días del paro nacional". Recuperado el 1 de marzo de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/estuvimos-a-una-tecla-de-mandar-la-muerte-cruzada-cuenta-el-ministro-francisco-jimenez-al-recordar-los-dias-del-paro-nacional-nota/>.
- Huntington, Samuel. 1990. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Iza, Leonidas, Tapia, Andrés, y Madrid, Andrés. 2022. *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*. Quito: Ediciones Red Kapari.
- Loaiza, Yalilé. 2023, 20 de enero. "Caso Encuentro: los detalles del escándalo de corrupción que involucra al cuñado del presidente de Ecuador". Recuperado el 2 de marzo de 2023 de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/01/20/caso-encuentro-los-detalles-del-escandalo-de-corrupcion-que-involucra-al-cunado-del-presidente-de-ecuador/>.
- March, James, y Johan Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization* 54(2): 943-69.
- Marti i Puig, Salvador. 2014. "Etnicidad, movimientos sociales y protesta: ¿Cómo interpretar la movilización y la política indígena en el siglo XXI?". *Latin American Research Review* 49(1): 242-50.
- Martí, Salvador, y Ricard Gomà. 2002. *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Mejía, Andrés. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Mella, Carolina. 2022, 29 de junio. "Ecuador alcanza la tasa más alta de muertes violentas de la última década". Recuperado el 1 de marzo de 2023 de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada/>.
- Montúfar, César. 2020. "State-Organized Crime: A Hypothesis on the Institutionalization of Corruption During the Revolución Ciudadana". En *Assessing the Left Turn in Ecuador. Studies of the Americas*, editado por Francisco Sánchez y Simón Pachano. London: Palgrave Macmillan Cham, 67-90.
- Neira, Mariana. 2022, 13 de junio. "Los narcos moverían en Ecuador más dólares que el presupuesto del Estado, ¿quiénes son los patrones?". Recuperado el 2 de marzo de 2023 de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/narcos-moverian-ecuador-mas-dolares-que-el-presupuesto-del-estado>.
- Noboa, Adriana. 2021, 10 de diciembre. "Estados Unidos, preocupado por 'narco generales' y narcotráfico en Ecuador". Recuperado el 1 de marzo de 2023 de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/entrevista-embajador-estados-unidos-ecuador/>.
- Martínez Novo, Carmen. 2021. *Undoing Multiculturalism. Resource Extraction and Indigenous Rights in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olivares, Alejandro, y Pablo Medina. 2020. «La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019». *Revista de ciencia política (Santiago)* 40(2): 315-49.
- Ospina Peralta, Pablo. 2022. "El Paro Nacional de junio 2022 ¡Otra vez la CONAIE!". *Ecuador Debate* (116): 11-27.

- Pachano, Simón. 2010. *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. FES-ILDIS Report.
- PlanV. 2023. "Caso Encuentro". Recuperado el 2 de marzo de <https://www.planv.com.ec/caso-encuentro>.
- Polga-Hecimovich, John. 2020. "Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa". En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, editado por Francisco Sánchez y Simón Pachano. London: Palgrave Macmillan Cham: 15-39.
- Polga-Hecimovich, John y Andrés Mejía Acosta. 2011. "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador". *Latin American Politics and Society* 53(2): 87-111.
- Polga-Hecimovich, John, y Francisco Sánchez. 2021. "Latin America Erupts: Ecuador's Return to the Past". *Journal of Democracy* 32(3): 5-18.
- Porras, Angélica. 2005. "Tiempo de Indios: La construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio ecuatoriano". Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Prensa Latina. 2023, 14 de enero. "El Gran Padrino, escándalo de corrupción que marcó semana en Ecuador". Recuperado el 1 de marzo de 2023 de <https://www.prensa-latina.cu/2023/01/14/el-gran-padrino-escandalo-de-corrupcion-que-marco-semana-en-ecuador>.
- Primicias. 2023, 6 de febrero. "El riesgo país de Ecuador sigue subiendo y estos son los efectos". Recuperado el 1 de marzo de 2023 de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/efectos-riesgo-pais-alza-ecuador/>.
- Pyne, Peter. 1976. "Legislatures and Development: The Case of Ecuador, 1960-61". *Comparative Political Studies* Vol. IX: 69-91.
- Quezada, Juan Diego. 2022, 22 de octubre. "Colombia se pregunta si llegó la hora de legalizar la cocaína". Recuperado el 2 de marzo de 2023 de <https://elpais.com/sociedad/2022-10-23/el-debate-de-la-legalizacion-de-la-cocaina-se-abre-paso-en-colombia.html>.
- Sánchez, Francisco. 2002. "Antecedentes recientes de la crisis política ecuatoriana". *Iberoamericana* (8): 187-93.
- . 2006. "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral". *Íconos* (25): 9-19.
- . 2008. "¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002". Quito: FLACSO.
- . 2022. "La Patria ya es de él: presidencialismo plebiscitario, partido instrumental y élite legislativa en Ecuador". *Perfiles Latinoamericanos* 30(60): 1-31.
- Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg. 1998. "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina Hoy* (19): 65-79.
- Tilly, Charles. 2007. *Violencia colectiva*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Vásconez, Lucía. 2022, 30 de octubre. "La inversión pública en Ecuador es una de las más bajas de los últimos años". Recuperado el 1 de marzo de 2023 <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/inversion-publica-ecuador-bajas-ultimos-anos.html>.
- Weber, Max. 1984. "Economía y sociedad". Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 14 de marzo del 2023.

Aceptado: 23 de mayo del 2023.

Francisco Sánchez. Director del Instituto de Iberoamérica y profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Email: fsanchez@usal.es

Castellar Granados: Investigadora predoctoral en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Email: cgranados@usal.es