

CONSULTA POPULAR Y REFERENDO NOVIEMBRE 2025

El 16 de noviembre será un día plebiscitario para el presidente Daniel Noboa, cuando la ciudadanía acuda a las urnas para pronunciarse sobre tres preguntas de referendo y una de consulta popular. La votación tendrá lugar luego de un mes de paro indígena¹ y en medio de un contexto marcado por altos niveles de inseguridad.

El 23 de noviembre de 2025, el presidente Daniel Noboa cumplirá dos años en el poder, divididos en dos etapas: la primera, de un año y medio, tras asumir la presidencia para completar el período de Guillermo Lasso; y la segunda, iniciada en mayo de 2025, luego de ganar en segunda vuelta a la candidata de la Revolución Ciudadana, esta vez para un período completo de cuatro años. A estas alturas, el tiempo transcurrido resulta suficiente para que la ciudadanía evalúe su gestión y le atribuya, en mayor o menor medida, la responsabilidad por la situación actual del país, tanto en sus logros como en sus dificultades.

Las preguntas están planteadas de manera que generan adhesión en la población, pues se presentan como respuestas a dos temas sensibles: mejorar la seguridad ciudadana y castigar al sector más cuestionado, ¿o quizá despreciado?, del país: los partidos políticos y la Asamblea Nacional.

I. Situación política de las preguntas

1. Pregunta A – Referéndum (bases militares extranjeras)

¿Está usted de acuerdo en eliminar la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares en el territorio nacional, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Se trata de un tema que el Ecuador discute desde hace varios años, especialmente a partir de 2021, cuando la violencia criminal estalló de forma impactante. En la opinión pública está muy arraigada la idea de que una de las causas del incremento de la inseguridad fue la pérdida del apoyo de la base militar estadounidense en Manta.

Además, esta pregunta ya ha tenido un recorrido institucional en el que el aval de la Corte Constitucional fue, probablemente, la medida que dispuso cualquier duda sobre el retorno de una base militar extranjera al Ecuador.

¹ El paro nacional convocado por la Conaie empezó el 22 de septiembre y terminó el 22 de octubre de 2025.

Tabla 1. Fases de la pregunta sobre bases militares extranjeras

Acción	Fecha
La Presidencia envía a la Asamblea Nacional el proyecto de reforma al artículo 5 de la Constitución.	20 de septiembre de 2024
La Asamblea Nacional aprueba la propuesta con mayoría simple y remite el texto a la Corte Constitucional para el dictamen de procedimiento.	5 de junio de 2025
La Corte Constitucional emite un dictamen favorable al considerar que la propuesta implica una reforma parcial, que debe ir a referendo.	12 de septiembre de 2025
El Ejecutivo remite el texto aprobado al CNE.	18 de septiembre de 2025
El Consejo Nacional Electoral convoca al referendo y consulta popular para el domingo 16 de noviembre de 2025.	25 de septiembre de 2025

Varias fuentes. Elaboración propia, 2025.

En las canchas de la comunicación y la política, el Gobierno ha emitido varios mensajes que refuerzan su intención de recuperar una base extranjera estadounidense. En julio, la secretaria de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Kristi Noem, visitó Ecuador para tratar temas de cooperación en seguridad. Y a finales de septiembre, el Gobierno informó que ella regresará al país “para definir, ya, la ubicación” de la base en territorio ecuatoriano.

En la campaña por el “Sí” y por el “No” se enfrentan dos grandes fuerzas: el Gobierno Nacional, con la figura del presidente Noboa, que mantiene una imagen positiva, y el correísmo junto al movimiento indígena, que en más de una ocasión han unido fuerzas para hacer oposición a los gobiernos de turno. Tanto Lenín Moreno, en 2019, como Guillermo Lasso, en 2022, tuvieron que resistir esta alianza que buscó desestabilizar sus gobiernos.

Los dos sectores mantienen una oposición abierta a la instalación de una base militar extranjera en el país, bajo el argumento de que representa una pérdida de soberanía. En su discurso, lo interpretan como una forma de “entreguismo” al gobierno de Estados Unidos y un alejamiento de las raíces bolivarianas que han inspirado sus posturas políticas.

Un segundo argumento en contra de eliminar la prohibición constitucional de bases militares extranjeras en territorio ecuatoriano es que la medida también abriría la puerta a otros países, Rusia y China, por ejemplo, y la decisión sobre quién sería el aliado estratégico del país dependería entonces de la orientación ideológica del gobierno de turno, más que de una política de Estado sostenida en el tiempo.

Un tercer argumento, sostenido por el correísmo, apunta a que Colombia, pese a contar con siete bases militares extranjeras, no ha logrado erradicar el narcotráfico ni contener la violencia asociada a este fenómeno.

2. Pregunta B – Referéndum (financiamiento público a la política)

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Pregunta C – Referéndum (número y elección de asambleístas)

¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y para ello modificar el sistema de elección, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Históricamente, los legisladores y los congresos han tenido mala imagen ante la ciudadanía. Es un lastre que acompaña a esta institución, marcada en distintos períodos políticos del Ecuador por escándalos de corrupción, negociaciones cuestionables, los clásicos “camisetazos” e incluso graves acusaciones por delitos de violencia sexual.

Según el Latinobarómetro 2024, solo el 18% de los ecuatorianos confía en el Parlamento, una cifra inferior al promedio regional del 24%. Junto con los partidos políticos, constituye una de las instituciones con mayor nivel de desconfianza ciudadana.

Tabla 2. Confianza de los ecuatorianos en las instituciones públicas

Indicador	Ecuador	Promedio LatAm
FF.AA.	66%	43%
Policía	40%	41%
Iglesia (todas)	59%	61%
Presidente	34%	37%
Gobierno	27%	31%
Institución Electoral	20%	34%
Televisión (medios)	37%	41%
Prensa escrita	36%	38%
Redes sociales	35%	34%
Poder Judicial	18%	28%
Congreso / Parlamento	18%	24%
Partidos políticos	13%	17%

Latinobarómetro 2024.

Cuando el presidente Guillermo Lasso disolvió la Asamblea Nacional en mayo de 2023, de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución, no hubo protestas ni manifestaciones ciudadanas en rechazo a la medida o en respaldo a la Asamblea. Según una encuesta de

la empresa Click Report, publicada por el diario El Universo, el 73,98 % de la población consideró positiva la decisión presidencial de aplicar la denominada “muerte cruzada” (25.05.2023).

Para julio de 2025, de acuerdo con una publicación de la Asamblea Nacional, su imagen institucional se había recuperado, alcanzando “su mejor aprobación en años: uno de cada dos ecuatorianos la respalda”, “registrando un 49,6 % de aprobación”. Sin embargo, este optimismo no hace prever que los ecuatorianos voten en contra de la reducción del número de asambleístas. El lastre histórico supera cualquier momento específico de popularidad. A esto se suma que la actual Asamblea ha atravesado episodios críticos marcados por los constantes enfrentamientos entre el movimiento oficialista ADN y la Revolución Ciudadana, así como por las declaraciones de inconstitucionalidad de varias leyes por parte de la Corte Constitucional, motivadas por errores procedimentales y deficiencias en su redacción.

La eliminación del financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado también es una pregunta que genera agrado en la población y está directamente relacionada con la reducción del número de asambleístas. El deprecio por la política y los políticos favorece eliminar la obligación constitucional de que el Estado entregue fondos a estos espacios de representación.

Tabla 3. Fases de la pregunta sobre financiamiento de los partidos políticos

Propuesta	Fecha
La Presidencia envía a la Corte Constitucional un proyecto de reforma parcial de los artículos 110 y 115 de la Constitución para eliminar el financiamiento estatal de partidos y movimientos políticos.	20 de septiembre de 2024
La Corte Constitucional emite el dictamen 6-24-RC/24 declarando que el procedimiento de “reforma parcial” es apto para tramitar dicha modificación y por lo tanto el proceso pasó a la Asamblea Nacional.	28 de octubre de 2024
La Asamblea Nacional reforma los artículos 110 y 115 de la Constitución para eliminar el financiamiento estatal a los partidos políticos	7 de agosto de 2025
La Corte Constitucional declaró constitucional la reforma al artículo 110, excluyó la modificación del artículo 115 y pidió suprimir los considerandos con valoraciones externas al objeto de la consulta.	15 de septiembre de 2025
El Consejo Nacional Electoral convoca al referéndum y consulta popular para el domingo 16 de noviembre de 2025.	25 de septiembre de 2025

Varias fuentes. Elaboración propia, 2025.

La Constitución, en su artículo 110, establece que los partidos políticos se financian con los aportes de sus miembros y que, siempre que cumplan con la ley, pueden recibir fondos del Estado. El artículo 115 añade que este financiamiento público busca garantizar condiciones justas de competencia, evitando que quienes tienen mayores recursos

económicos, “las grandes chequeras”, solía decirse, tengan ventajas sobre el resto, como ocurría hasta antes del 2008.

Además, la financiación de los partidos sigue siendo un tema sensible por el alto riesgo de infiltración del crimen organizado. No resulta ajeno a la realidad ecuatoriana pensar que el narcotráfico pueda tener presencia en la Asamblea Nacional, en gobiernos locales e incluso influir en campañas presidenciales. Los controles electorales son débiles e insuficientes: un ejemplo claro está en las redes sociales, que se han convertido en el principal campo de batalla política, donde la pauta digital mueve miles de dólares sin control. Basta observar las últimas elecciones legislativas y presidenciales para confirmarlo.

3. Pregunta D – Consulta Popular (Asamblea Constituyente)

¿Convocar e instalar una Asamblea Constituyente, con representantes elegidos por el pueblo según el “Estatuto Constituyente” adjunto, para elaborar una nueva Constitución que solo entrará en vigencia si luego es aprobada en referéndum?

Las asambleas constituyentes suelen funcionar como una válvula de escape frente a las crisis políticas y también como el escenario donde se busca adaptar las normas supremas a un proyecto político determinado. Ecuador ha vivido ambas experiencias².

Desde una mirada optimista, puede verse como una oportunidad para impulsar reformas institucionales profundas e integrales, más allá de un simple paquete de enmiendas. Además, el hecho de que sea la ciudadanía quien decida si se instala o no una constituyente le otorga legitimidad democrática.

Esta también puede ser otra gran oportunidad para que el Ecuador reflexione y debata sobre sus problemas estructurales, sobre aquello que no ha funcionado en la actual Constitución y lo que debería incorporarse frente a los nuevos desafíos globales: la inteligencia artificial, el cambio climático o el envejecimiento de la población, entre otros.

No obstante, es necesario tener en cuenta que la constituyente incluye riesgos: que se cambien las reglas sin suficiente debate y que se excluya a sectores representativos, como las mujeres o los pueblos indígenas. Y en un país en crisis permanente, que requiere de

² Análisis: Constituciones para superar las crisis políticas, Proyelítica, septiembre 2025.
<https://proyelitica.com/informes/>

estabilidad para atraer inversión interna y extranjera que impulse la economía, alterar las reglas del juego pudiera generar más consecuencias negativas que beneficios.

II. El camino a la consulta popular y referendo

En este escenario, surge una pregunta clave: si las consultas populares son un plebiscito presidencial, ¿cómo llega Daniel Noboa a la consulta? A la fecha de publicación de este informe hay dos hechos importantes que presionan al Gobierno Nacional:

1. **Protestas:** la Conaie inició las protestas el 22 de septiembre, con una convocatoria nacional y de carácter indefinido. Sin embargo, las manifestaciones se concentraron principalmente en la provincia de Imbabura. En el resto del país se registraron protestas esporádicas en cinco de las 24 provincias, marcadas sobre todo por el cierre de carreteras.

El 22 de octubre, pocas horas después de que el presidente de la República anunciara en una entrevista radial que el Gobierno despejaría todas las carreteras, el líder de la Conaie declaró el fin del paro, atribuyéndolo a la “brutal represión” estatal. Sin embargo, en la práctica, el desenlace reflejó una clara medición de fuerzas en la que el Gobierno logró imponerse. Aunque la movilización se extendió un mes y mostró capacidad de resistencia, la falta de adhesión nacional, el desgaste interno del movimiento y el control operativo del Estado evidenciaron que el poder de convocatoria indígena no tuvo el mismo alcance político ni social de años anteriores.

2. **Inseguridad:** sobre la base de cifras oficiales, entre enero y septiembre de este año, se registraron 6.797 asesinatos. Esto se traduce en un promedio de 755 personas muertas violentamente por mes, si este ritmo se mantiene durante el último trimestre, el país pudiera cerrar el año con cerca de 9.062 homicidios, lo que implicaría una tasa estimada de 50,08 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, un nivel que convertiría a 2025 en el año más violento de la historia del país, hasta ahora. (Primicias, 2025)

Los ataques con carros bomba (14 de octubre en Guayaquil) evidencian un salto cualitativo en la violencia del crimen organizado, marcando una nueva etapa en su capacidad operativa y en su nivel de amenaza. Este cambio táctico, más propio de escenarios de conflicto armado que de delincuencia común, refleja la creciente articulación entre bandas locales y redes internacionales del narcotráfico, particularmente con carteles mexicanos y grupos armados colombianos. Lo ocurrido en Guayaquil no solo representa un episodio de terror urbano, sino un síntoma de la expansión del crimen transnacional en el país, donde el narcotráfico no solo disputa territorios, sino también busca socavar la autoridad del Estado y sembrar miedo como estrategia de control social y político.

Sobre las protestas: una realidad imposible de ignorar es que Quito no fue el epicentro de las manifestaciones del movimiento indígena. Se trata de la capital política del país y la sede del Gobierno Nacional. En los paros de 2019 y 2022, la ciudad fue sitiada por los protestantes: soportó la destrucción de bienes públicos, la paralización total del comercio, las empresas y la vida cotidiana. Fueron días de alta tensión, marcados por la violencia y el vandalismo, que rompieron con la tradición del movimiento indígena de protagonizar movilizaciones pacíficas que solían contar con respaldo ciudadano.

En esta ocasión, una ciudad libre de “toma” puede jugar a favor del Gobierno Nacional y traducirse en un respaldo importante en la consulta y el referendo. Quito es uno de los centros de votación más importantes del país por su peso electoral, donde el presidente Noboa obtuvo el 62,11% de apoyo en las elecciones presidenciales.

En cambio, el comportamiento electoral de Imbabura resulta más difícil de anticipar. La provincia se encuentra dividida entre el malestar con el movimiento indígena, por los episodios de violencia y abuso durante las protestas, y la molestia hacia el Gobierno por no poner fin con mayor rapidez al paro, por las personas heridas y las tres fallecidas, y las pérdidas económicas.

Sin embargo, a diferencia de los paros de 2019 y 2022, el resto del país no sufrió desabastecimiento de combustibles, medicinas o alimentos. Las actividades se han mantenido con normalidad, un hecho que también podría inclinar la balanza hacia una votación favorable por el “Sí”.

La otra provincia sobre la cual caben dudas respecto del nivel de respaldo que otorgará a la consulta popular es Azuay. La marcha por la defensa del agua, realizada el 16 de septiembre de 2025, reunió a más de cien mil personas en una de las movilizaciones ambientales más grandes de las que se tenga registro. Su carácter cívico y pacífico no ocultó el malestar con el Gobierno Nacional, especialmente por la explotación minera en la zona de Kimsacocha-Loma Larga, un tema históricamente sensible para la provincia.

Azuay es un territorio donde la identidad ambiental y la defensa del agua están profundamente arraigadas, y el rechazo a la minería ha sido una constante transversal a partidos y generaciones. Si bien el descontento no necesariamente se traducirá en un voto coordinado, el clima político sugiere que esta provincia puede convertirse en un termómetro del descontento social en los temas relacionados con la gestión ambiental y la credibilidad del Gobierno frente a sus políticas extractivas.

Sobre la violencia criminal: reducir los índices de violencia y delincuencia ha sido uno de los mayores desafíos del presidente Noboa desde que asumió el poder en noviembre de

2023. No se trata de un problema que pueda resolverse de forma inmediata ni con medidas aisladas: demandas políticas de Estado sostenibles, tanto en materia de seguridad como en el ámbito social. Sin embargo, resulta difícil pedir paciencia a una población que vive bajo la amenaza constante de la inseguridad, con su vida y su economía en riesgo por la extorsión, los secuestros y los robos.

En este contexto, la explosión de un carro bomba en las afueras de un centro comercial en Guayaquil, el 14 de octubre, evidencia que la violencia se ha extendido a todos los espacios, y no solo está concentrada en los barrios marginales o periféricos. Este hecho se convierte en un indicador clave para el Gobierno, pues puede influir de forma negativa en el respaldo ciudadano a la consulta popular.

III. La campaña por la consulta

El 1 de noviembre iniciará la campaña por el “Sí” y el “No”, tendrá apenas trece días de duración, con un claro jugador fuerte: Daniel Noboa. Desde el poder, cuenta con una alta exposición mediática y pública, respaldada por los recursos que le otorga estar al frente de la Presidencia de la República. Ha demostrado capacidad para liderar campañas ganadoras y conserva la imagen de un gobierno joven.

La Revolución Ciudadana, su principal contradictor político, llega a esta campaña con menos recursos. El CNE limitó su participación formal por incumplir requisitos: solo podrá hacer campaña por la pregunta respecto de la convocatoria a asamblea constituyente. No obstante, el movimiento mantiene la ventaja de su experiencia en una década de gobierno, su constante presencia en segundas vueltas y una influencia consolidada en redes sociales.

Los dos movimientos mayoritarios -ADN y RC- serían los principales beneficiados en la distribución de escaños de una eventual asamblea constituyente, gracias al método D’Hondt que favorece a las fuerzas políticas con mayor votación. Este sistema amplifica la representación de los partidos grandes, consolidando su peso político frente a las organizaciones pequeñas que difícilmente alcanzan los votos para obtener curules.

En este escenario, es posible que ADN capitalice su posición como fuerza oficialista con control territorial y respaldo institucional, mientras que RC mantendría su estructura militante y su base electoral sólida, especialmente en la Costa. En contraste, las agrupaciones minoritarias, sin maquinaria ni financiamiento suficiente, quedarían relegadas, reduciendo la pluralidad del debate constituyente. Así, el resultado proyectado configuraría una constituyente bipartidista, donde las tensiones entre oficialismo y correísmo y dominarían la redacción de una nueva Constitución, con poco espacio para otras voces políticas o sociales.

Quito, 23 de octubre de 2025