Pontificia Universidad Católica del Ecuador Facultad de Economía y Gestión Empresarial

Carrera de Economía

Trabajo de integración curricular previo a la obtención del título de economista

Artículo académico

RESPUESTA ESTATAL A LA CRISIS ELÉCTRICA EN ECUADOR: MAPEO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DURANTE EL PERIODO 2017-2025

Diego Jhosue Flores Vélez

djfloresv@puce.edu.ec

María de los Angeles Barrionuevo Mora

mabarrionuevom@puce.edu.ec

Quito, enero de 2026

Índice

Abstract ... 3

1. Introducción ... 4

2. Marco referencial teórico ... 5

2.1 ¿Qué es política pública? ... 5

2.2. Instrumentos de política pública: el modelo NATO de Christopher Hood ... 6

2.3 Políticas sectoriales y su análisis en políticas públicas ... 7

2.4 Gobernanza del sector eléctrico y capacidad estatal ... 7

2.5 Supuestos teóricos ... 8

2.6 Estudios que han utilizado la metodología NATO en situaciones de crisis ... 8

3. Marco referencial empírico ... 9

3.1 Introducción al contexto regional ... 9

3.2 Brasil: Racionamiento hidroeléctrico y respuesta organizativa (2001) ... 9

3.3 Colombia: Incentivos económicos para el ahorro y coordinación institucional 10

3.4 México: Shock externo, vulnerabilidad gasífera y gestión de la emergencia 11

3.5 Relevancia empírica ... 12

4. Marco referencial metodológico ... 12

5. Resultados y discusión ... 13

5.1 Matriz de Instrumentos: tesoro ... 13

5.2 Lenín Moreno (2017–2021) ... 13

5.3 Guillermo Lasso (2021–2023) ... 15

5.4 Gobierno de Daniel Noboa (2023–2025) ... 18

5.5 Matriz de Instrumentos: Organización ... 20

5.6 Gobierno de Lenín Moreno (2017–2021) ... 20

5.7 Gobierno de Guillermo Lasso (2021–2023) ... 22

5.8 Gobierno de Daniel Noboa (2023–2025) ... 24

6. Conclusiones ... 27

7. Referencias ... 30

Resumen

El presente estudio se sitúa en el campo de políticas públicas, aporta evidencia sobre el diseño e implementación de instrumentos estatales en contextos de restricción fiscal y contribuye a la comprensión de la política gubernamental y de la política energética. La investigación tiene como objetivo analizar la respuesta del Estado ecuatoriano a la crisis eléctrica mediante la evaluación de los instrumentos de política pública del modelo NATO de Christopher Hood. La acción gubernamental a partir de cuatro instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, pero el estudio se centra en los dos últimos, que materializan la capacidad de inversión, mantenimiento y coordinación institucional. Se reconstruye la secuencia de decisiones adoptadas entre 2017 y 2025, abarcando sus gobiernos, y se evalúa cómo el uso, la omisión o el debilitamiento de los recursos de tesoro y organización configuró la gestión energética. La omisión o el uso debilitado de estos instrumentos fue determinante en la crisis, donde se evidenció que la reducción de inversión pública, el retiro estatal de más de USD 200 millones y la persistencia de subsidios distorsionados generaron un deterioro acumulado que derivó en los apagones nacionales de 2023-2025 y pérdidas de alrededor de USD 20 millones diarios. Se concluye que, fortalecer la sostenibilidad fiscal, la capacidad organizativa y la planificación de largo plazo es esencial para mejorar la resiliencia energética y evitar crisis recurrentes.

Palabras clave

Política energética, política gubernamental, gobernabilidad, administración pública, escasez de energía, consumo de energía.

Abstract

This study, situated within the field of public policy, provides evidence on the design and implementation of state instruments in contexts of fiscal constraint and contributes to the understanding of government and energy policy. The research aims to analyze the Ecuadorian state's response to the electricity crisis by evaluating the public policy instruments of Christopher Hood's NATO model. Government action is based on four instruments: Nodality, Authority, Treasury, and Organization, but the study focuses on the latter two, which embody the capacity for investment, maintenance, and institutional coordination. The sequence of decisions adopted between 2017 and 2025 is reconstructed, encompassing the various administrations, and the use, omission, or weakening of Treasury and Organization resources shaped energy management is assessed. The omission or weakened use of these instruments was a determining factor in the crisis, where it became clear that the reduction in public investment, the withdrawal of more than USD 200 million by the state, and the persistence of distorted subsidies generated an accumulated deterioration that led to the nationwide blackouts of 2023-2025 and production losses exceeding USD 20 million per day. It is concluded that strengthening fiscal sustainability, organizational capacity, and long-term planning is essential to improve energy resilience and prevent recurring crises.

Keywords

Energy policy, government policy, governance, public administration, energy scarcity, energy consumption.

1. Introducción

La electricidad es un insumo indispensable para la economía y la sociedad. En Ecuador, la matriz energética ha dependido en más de un 70 % de fuentes hidroeléctricas (Ministerio de Energía, 2024), lo que en condiciones normales ha significado menores costos de generación y una reducción en la dependencia de combustibles fósiles, pero esta concentración también ha revelado una vulnerabilidad estructural, la alta exposición a sequías y fenómenos climáticos extremos. “Pero su aporte depende del agua con el que cuenten para generar. De ahí que en época de lluvias las principales hidroeléctricas del país cubren hasta el 90% de la demanda, pero en estiaje, como el que ahora vive el país, cae a la mitad o menos” (Orozco, 2024, p.4).

Entre 2023 y 2025, el país enfrentó una crisis eléctrica que se tradujo en apagones y cortes de hasta 14 horas diarias, donde el déficit alcanzó los 1.800 MW en enero de 2025 (Brown, 2024, p.3), afectando no solo la producción, sino la estabilidad social y política. Los cálculos de la Cámara de Industrias y Producción indican que las pérdidas de estos cortes diarios se encuentran en alrededor de los 20 millones de dólares por cada noche de apagón, cifra que refleja el impacto económico directo de la crisis energética (Swissinfo, 2024, p. 1).

El problema no se limita a la disponibilidad de recursos naturales, si no que puso en evidencia deficiencias en la gestión del Estado y en el diseño de políticas públicas. En este sentido, el modelo NATO de Christopher Hood resulta útil porque permite observar las respuestas estatales a través de cuatro instrumentos: nodalidad (información), autoridad, tesoro (finanzas) y organización (institucionalidad). Dichos instrumentos son los recursos básicos de cualquier gobierno para incidir en la sociedad (Hood & Margetts, 2007, p. 05-06).

No obstante, la presente investigación centra su análisis en solo dos instrumentos: tesoro y organización. La razón principal es que, en el contexto ecuatoriano, durante los gobiernos recientes, el peso de la crisis no radicó en la ausencia de información (nodalidad) ni exclusivamente en el uso de decretos (autoridad), sino en las restricciones fiscales y las limitaciones organizacionales. El déficit presupuestario limitó el mantenimiento de centrales y la inversión en diversificación, mientras que la fragmentación institucional dificultó la coordinación para dar respuestas rápidas y eficaces; por lo tanto, ambos instrumentos se constituyen como el núcleo del análisis.

La crisis eléctrica que afectó a Ecuador entre 2023 y 2025 no fue un evento fortuito ni producto exclusivamente de condiciones climáticas adversas, sin embargo, si constituyó la manifestación acumulada de resoluciones y faltas estatales a lo largo de varios gobiernos. Según menciona Orozco (2024b, p.6), “Cenace ya había anticipado que el país tendría que adquirir 1.080 megavatios de electricidad adicional en firme para cubrir el déficit de demanda”. Desde el 2007, el gobierno ecuatoriano promovió la construcción de mega hidroeléctricas como estrategia de transición hacia una matriz más limpia y barata, sin embargo, esta política no estuvo acompañada de planes sostenidos de mantenimiento ni de una diversificación real hacia otras energías renovables.

A partir de 2007 el Gobierno ecuatoriano impulsó una transición de la matriz energética con el objetivo de diversificarla y descarbonizarla hacia fuentes más limpias. Se priorizó la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos: “En la década 2007–2017 se pusieron en marcha 14 nuevos complejos (entre ellos Coca Codo Sinclair, Sopladora, Manduriacu, Mazar, Baba, Toachi Pilatón, Quijos, etc.) con una inversión millonaria. Estos proyectos duplicaron la capacidad renovable instalada (pasó de ~2.368 MW en 2012 a ~4.715 MW en 2017) y convirtieron al país en superavitario en electricidad” (Orozco, 2024c, Primicias). En ese periodo el país prácticamente eliminó el déficit energético y redujo la participación de los derivados de petróleo en la generación eléctrica.

No obstante, esa estrategia también evidenció debilidades estructurales. La nueva matriz quedó dominada por la hidroeléctrica. “La producción hidroeléctrica cayó al 57,4 % del total diario, por debajo del promedio mensual y anual, en medio de la escasez de lluvias, lo que limita la capacidad de generación de las centrales

hidroeléctricas" (El Comercio, 2025). Otras represas como Toachi-Pilatón y Quijos no han entrado en operación plena tras más de una década de construcción. En conjunto, estos hechos muestran que la dependencia

excesiva de la hidroeléctrica, la limitada diversificación y las fallas de mantenimiento fueron las principales debilidades de la transición energética ecuatoriana en ese periodo.

En los últimos tres periodos de gobierno Lenín Moreno (2017–2021), Guillermo Lasso (2021–2023) y Daniel Noboa (2023–2025) se observa un patrón común: la incapacidad de anticipar escenarios críticos y de preparar mecanismos adecuados de respuesta; si bien cada administración enfrentó contextos políticos y económicos distintos, ninguna logró consolidar una planificación energética integral. Esta falencia se refleja en la fragilidad del sistema eléctrico frente a sequías y fallas en la red, generando apagones que impactaron de manera grave en la economía y el bienestar social.

De esta forma la pregunta a responder es: ¿Cómo se configuró la respuesta estatal al sector eléctrico mediante la combinación de instrumentos de política pública durante el periodo 2017–2025 y de qué manera esta configuración contribuyó a la crisis energética de 2023–2025?

El supuesto central de esta investigación sostiene que los últimos tres gobiernos no actuaron de forma adecuada en dos dimensiones criticas: la gestión del tesoro y la capacidad de organización. Desde el ámbito fiscal, el presupuesto en inversión para el sector energético se vio afectado por crisis económicas recurrentes y por prioridades de corto plazo, derivando en la postergación del mantenimiento de centrales hidroeléctricas y el atraso de inversiones en una transición hacia nuevas fuentes de energía. Desde el enfoque organizacional, la fragmentación institucional y la falta de coordinación limitaron la capacidad de respuesta oportuna, lo que según la evidencia disponible se tradujo en medidas improvisadas durante la emergencia.

Para analizar esta trayectoria, se adopta un enfoque simplificado de rastreo de procesos, en el cual se reconstruye una línea de tiempo crítica basada en análisis documental de políticas documentos oficiales y fuentes de periodísticas; el objetivo es mostrar, a través de la secuencia de hechos y decisiones gubernamentales, como se configuró la crisis eléctrica y de qué manera los instrumentos de tesoro y organización fueron usados o descuidados a lo largo de estos cuatro gobiernos. De esta manera, la problemática de investigación no se limita a un diagnóstico técnico del sector eléctrico, sino que se sitúa en el plano de la política pública al comprender las razones por las cuales los gobiernos ecuatorianos, en diferentes contextos políticos, coincidieron en no implementar medidas adecuadas frente a un riesgo previsible.

2. Marco referencial teórico

2.1 ¿Qué es política pública?

En primer lugar, es fundamental establecer lo que entendemos por política pública, la noción de política pública ha sido definida de diversas formas por la literatura clásica y contemporánea. Harold D. Lasswell considerado pionero en el campo definió desde 1951 el estudio de las políticas como un objeto de investigación propio, enfocándose en explicar los procesos de formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y en recolectar datos e interpretaciones relevantes para resolver problemas públicos.

Podemos considerar las ciencias políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. (Lasswell, citado en Aguilar Villanueva, 2003, p. 47)

Por su parte, Thomas Dye (1972) definió que: "la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer", resaltando que tanto las acciones como las inacciones deliberadas del gobierno forman parte del ámbito de las políticas públicas; es decir, lo que un gobierno elige no hacer también es política pública. De manera complementaria, enfoques modernos integran elementos de gobernanza y participación. Luis F. Aguilar Villanueva, uno de los pioneros latinoamericanos en este campo destaca la orientación de las políticas públicas hacia objetivos de interés público, la necesaria participación ciudadana junto al gobierno en la definición de

objetivos e instrumentos, la legitimidad y legalidad en la toma de decisiones, así como la obligación de implementar y evaluar dichas políticas. Para este autor, lo "distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas". En otras palabras, una política pública contemporánea implica un proceso planificado y sistematizado de decisiones y acciones gubernamentales, con fines públicos y con intervención de actores estatales y sociales.

Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas." (Aguilar Villanueva en Franco Corzo, 2003, p. 87)

En síntesis, confluyendo las visiones clásica y moderna, puede decirse que una política pública es una respuesta intencional del Estado a problemas públicamente reconocidos, materializada en decisiones y acciones concretas (ya sean normativas, financieras, organizativas o informativas), el concepto de política pública abarca tanto el contenido qué se hace, como el proceso de cómo y con qué medios se hace. Este marco conceptual resulta clave para analizar la crisis eléctrica en Ecuador (2023–2025), pues permite examinar dicha crisis como el producto de determinadas decisiones, instrumentos e inacciones de política pública adoptadas por las autoridades.

2.2. Instrumentos de política pública: el modelo NATO de Christopher Hood

El punto de partida es entender con qué herramientas actúa el Estado. Hood concibe al gobierno como un sistema que opera mediante "detectores" (captar información) y "efectores" (actuar sobre esa información), lo que permite acoplar diagnóstico y acción en tiempo real. En sus palabras, estos términos provienen "de la ciencia del control general de sistemas y denotan dos capacidades esenciales de cualquier sistema al relacionarse con el entorno" (Hood, 1986, p. 03–04). Esta idea enlaza directamente con el modelo NATO, que clasifica el repertorio estatal en modalidad, autoridad, tesoro y organización. Para Hood, el gobierno dispone de "un conjunto de herramientas administrativas que emplea para formar las vidas de los sujetos de una sociedad" (Hood, 1986:02). Estas herramientas se agrupan así: nodalidad (posición para recolectar/difundir información), autoridad (poder legal para ordenar/prohibir), tesoro (recursos financieros para inducir o financiar) y organización (capacidad de provisión directa a través de su aparato administrativo) (Hood & Margetts, 2007, p. 05–06). Esta tipología es útil porque permite mapear, comparar y evaluar la mezcla de instrumentos utilizada por diferentes gobiernos frente a un mismo problema. A su vez, Hood y Margetts (2007, p. 06). precisan cada recurso, por ejemplo, la nodalidad "denota la propiedad de estar en el medio de una información o red social"; la autoridad refleja la "posesión legal u oficial de poder"; el tesoro es la "posesión… de un capital de dinero o bienes" con capacidad de intercambio y la organización alude al "capital de personas… [que] dota al gobierno de habilidad física para actuar directamente"

Esto conecta con el enfoque de la investigación, ya que, si nos vamos a centrar en los instrumentos de tesoro y organización, nos situamos en el análisis de las palancas materiales que sostienen (o constriñen) la acción pública. Ahora bien, no basta con nombrar instrumentos; hay que caracterizarlos, Howlett propone distinguir entre instrumentos sustantivos (afectan directamente la producción/distribución de bienes y servicios) y procedimentales (alteran el proceso político y solo indirectamente los resultados).

En sus términos, los sustantivos modifican "la naturaleza, tipos, precios, cantidades", mientras los procedimentales inciden en "educación, entrenamiento, creación de instituciones, provisión selectiva de información, evaluaciones formales…" (Howlett, 2005, p. 35–36; Howlett et al., 2006, p. 133). Esta distinción ayuda a clasificar, por ejemplo, inversión pública (tesoro, sustantiva) frente a reformas organizativas (organización, procedimental/sustantiva según alcance). Un aporte adicional de Howlett es el "estilo de implementación" esto según el tamaño del objetivo y las limitaciones estatales, los gobiernos tienden a mezclar herramientas de modo previsible (Howlett, 2005, p. 47).

Cuando los objetivos son ambiciosos y las restricciones elevadas, surgen esquemas de "voluntarismo institucionalizado", tales como exhortaciones o mecanismos de coordinación blanda. Por el contrario, cuando

los objetivos son ambiciosos, pero las restricciones son bajas, predominan subvenciones directas (tesoro). Este marco se conecta con NATO, ya que sugiere qué combinaciones de los instrumentos de tesoro y organización resultan más probables bajo los distintos niveles de restricción, ofreciendo así un puente con la sección siguiente sobre capacidad estatal.

2.3 Políticas sectoriales y su análisis en políticas públicas

Tras definir qué entendemos por política pública, conviene diferenciar las políticas sectoriales dentro de ese conjunto, estas son las que se enfocan en ámbitos específicos de la acción del Estado, por ejemplo, educación, salud o energía y abordan los problemas, objetivos e intervenciones propios de cada campo. En la práctica, una política sectorial económica puede desplegar medidas para elevar la eficiencia y la productividad de las empresas de un determinado ramo, en cambio, una política sectorial educativa pondrá el acento en la calidad, la cobertura o la gestión del sistema escolar. Como mencionan Torres Páez y Gómez Ceballos (2014):

Las políticas sectoriales son aquellas que mejoran la eficiencia y productividad en las empresas de cada sector, incentivándose a los empresarios a usar sus habilidades y capacidades en función de los factores productivos locales y de mejorar la competitividad de sus producciones en el mercado. (p. 4).

Dicho de otro modo, una política sectorial traduce lineamientos generales en acciones concretas para su sector mediante instrumentos diseñados para ese campo. Si la política ambiental nacional fija metas de desarrollo sostenible, las políticas sectoriales ambientales las aterrizan en medidas específicas para energía, transporte o industria, asegurando que cada intervención sume al objetivo común.

El éxito de las políticas sectoriales depende intrínsecamente tanto del entorno económico e institucional del que se rodean como de un apropiado diseño. En ese sentido, éstas deben ser consideradas como instrumentos para obtener beneficios claramente establecidos (CAF, 2005, p. 2).

Cada sector posee dinámicas, actores, arreglos institucionales e indicadores de éxito particulares; por tanto, el enfoque sectorial ayuda a identificar qué instrumentos y enfoques funcionan mejor en cada ámbito. Por ejemplo, el análisis de políticas sociales puede revelar el papel central de las transferencias monetarias o servicios (instrumentos de tesoro y organización), mientras que en políticas ambientales pueden predominar instrumentos de autoridad o nodalidad.

2.4 Gobernanza del sector eléctrico y capacidad estatal

Si NATO identifica instrumentos existen, la literatura de gobernanza y capacidad estatal explica qué tan bien pueden usarse. La gobernanza, en clave de Mayntz, supone formas de coordinación más allá del control jerárquico y la interacción de múltiples actores (Mayntz, 1998). En un sector sociotécnico complejo como el eléctrico, con ministerios, reguladores, empresas públicas, empresas privadas y grandes usuarios, la coordinación horizontal es crucial para que organización funcione como instrumento y para que el tesoro se traduzca en proyectos y mantenimiento efectivos.

“La capacidad estatal combina dimensiones técnico-administrativas (recursos humanos, procedimientos, sistemas de información) y político-institucionales (liderazgo, legitimidad, coordinación), en la tradición latinoamericana, se resume en la aptitud de lograr un objetivo o resultado a partir de la acción estatal” (Oszlak, cit. en CAF, 2015). Esta formulación dialoga directamente con NATO; por más que exista presupuesto (tesoro), sin organización competente procesos, mandos, equipos, logística, datos oportunos, diagnósticos y capacidad de comunicar (nodalidad) o marco jurídico (autoridad) el resultado es incierto; por el contrario, una organización capaz sin financiamiento estable no puede sostener la provisión ni la resiliencia del sistema. La bibliografía comparativa (Peters; Pierre, 2000) sostiene que, el diseño institucional condiciona la elección y la implementación de instrumentos: estructuras fragmentadas tienden a instrumentos “duros” y centralizados (autoridad), mientras arreglos coordinados habilitan mezclas más ricas (tesoro + organización + nodalidad) con efectos estables, los diseños coordinados combinan nodalidad para focalizar, tesoro para viabilizar, autoridad para asegurar cumplimiento y organización para orquestar; los fragmentados sobre compensan con centralización, erosionando la resiliencia del sistema.

Esta discusión justifica mirar por gobiernos cómo variaron los arreglos de gobernanza y qué implicó ello para ejecutar gasto (tesoro) o reorganizar capacidades (organización), esto se sostiene teóricamente porque son las palancas materiales que, en contextos de estrés, determinan si la política pasa del papel a la operación.

Hay que tener en cuenta que, la política pública se materializa a través de los 4 instrumentos NATO, para tesoro y organización: el primero inyecta recursos y el segundo los convierte en bienes/servicios mediante estructuras, procesos y personas. Hood & Margetts lo expresan nítidamente: el tesoro permite "intercambiar" recursos para inducir acciones, mientras la Organización otorga la "habilidad física para actuar directamente" (Hood & Margetts, 2007, p. 06). Además, la tipología de sustantivo/procedimental de Howlett ayuda a desagregar el estudio: gasto en mantenimiento, inversiones y contratos (tesoro, sustantivo); reestructuraciones de empresas públicas, comités, protocolos, manuales, dotación y turnos (organización, procedimental/sustantivo), esto permite comparar decisiones y omisiones a lo largo de últimos cuatro periodos.

Por ello, se postula desde una perspectiva explicativa, que la eficacia de la respuesta depende menos de la cantidad de decretos o comunicados oficiales y más de la capacidad para asignar recursos escasos (tesoro) y organizar su ejecución (organización) de forma coordinada y oportuna.

2.5 Supuestos teóricos

La tesis asume tres compromisos teóricos: primero, que la mezcla de instrumentos es el objeto analítico central, pero su evaluación exige mirar la capacidad estatal como condición de posibilidad. Segundo, que dentro de esa mezcla, tesoro y organización son determinantes del desempeño operativo en sistemas eléctricos estresados, en palabras de Howlett, son los vehículos para pasar de "instrumentos procesales" a "instrumentos sustantivos" que realmente modifican la provisión (Howlett, 2005, p. 35–36) y Tercero, que una lectura comparada por gobiernos permite observar estilos de implementación (Howlett, 2005, p. 47) distintos según restricciones, lo que refuerza el valor de la línea de tiempo crítica.

En conjunto, este marco destaca que instrumentos y gobernanza no compiten: se presuponen, un tesoro abultado con mala organización deviene ineficiencia; una organización excelente sin tesoro deviene impotencia, por eso, la pregunta empírica no es solo qué hicieron los gobiernos, sino con qué capacidades y bajo qué restricciones lo hicieron.

2.6 Estudios que han utilizado la metodología NATO en situaciones de crisis

El esquema NATO propuesto por Christopher Hood (siglas en inglés de nodality, authority, treasure, organization) se ha empleado como herramienta metodológica en diversos estudios de caso para analizar la respuesta de políticas públicas ante crisis de distinta naturaleza. A continuación, se describen brevemente un ejemplo latinoamericano reciente en el cual se aplicó el marco de Hood para examinar crisis específicas, identificando los instrumentos utilizados y los hallazgos principales de dichos estudios.

Caso de estudio latinoamericano: Torres-Toukoumidis et al. (2021) realizaron un estudio comparativo sobre las políticas educativas implementadas durante la crisis sanitaria de la pandemia de COVID-19 en México y Ecuador, estos autores emplearon explícitamente la tipología de Hood para clasificar las herramientas de política utilizadas por ambos gobiernos frente al cierre de escuelas y la necesidad de continuidad educativa a distancia.

Mediante el esquema NATO, identificaron el uso de instrumentos de nodalidad (por ejemplo, plataformas digitales y campañas informativas para difundir contenidos educativos y orientaciones a docentes, estudiantes y familias), de autoridad (normativas de suspensión de clases presenciales, decretos de emergencia y protocolos obligatorios para educación virtual), de tesoro (reasignación de presupuesto público para producir materiales educativos en TV/radio e inversión en conectividad y equipos tecnológicos) y de organización (creación de comités de crisis educativo, coordinación interministerial y capacitación acelerada de docentes en metodologías virtuales).

Los resultados del estudio mostraron similitudes importantes entre ambos países, como la implementación de programas de aprendizaje en casa "Aprende en Casa" en México y "Educación en Casa" en Ecuador, y la

adopción generalizada de clases virtuales con apoyo estatal, sin embargo, también se hallaron diferencias significativas: por un lado, la descentralización en la toma de decisiones educativas fue mayor en Ecuador (dando más margen a gobiernos locales y escuelas), mientras que en México las decisiones se concentraron más en la Secretaría de Educación Pública.

Por otro lado, en Ecuador las políticas enfatizaron la participación de diversos actores sociales (personal administrativo, familias, docentes), mientras que en México se observó una mayor intervención de medios de comunicación masiva y de funcionarios federales en la implementación educativa. En conjunto, el análisis basado en NATO permitió evidenciar qué recursos gubernamentales priorizó cada país para afrontar la emergencia educativa, México se apoyó fuertemente en su capacidad nodal (uso de la televisión nacional para llegar a estudiantes) y en la autoridad central (lineamientos uniformes desde el ministerio), mientras que Ecuador movilizó más su organización descentralizada (roles para gobiernos locales y escuelas) y buscó complementar la información oficial con alianzas comunitarias.

Este estudio de caso demuestra cómo el esquema de Hood ayuda a descomponer la estrategia de política pública seguida durante una crisis (en este caso, sanitaria-educativa), facilitando la comparación entre países y la identificación de las fortalezas y debilidades en el uso de cada tipo de instrumento.

3. Marco referencial empírico

3.1 Introducción al contexto regional

Desde finales de 2023 el Ecuador vive una grave crisis eléctrica caracterizada por recurrentes apagones programados y déficit en el suministro de energía. La conjunción de una prolongada sequía (niveles de los embalses históricos bajos) y un crecimiento de la demanda no acompañado por nueva capacidad instalada ha generado racionamientos sin precedentes recientes. Esta crisis tiene impactos económicos (pérdida de producción, alzas tarifarias) y sociales (cortes en los servicios básicos, malestar general). La falta de diversificación de la matriz junto con condiciones hidrológicas adversas explica el agravamiento de la crisis en 2023. En 2023 los apagones regresaron al país luego de 13 años sin sufrirlos, lo que subraya la magnitud del problema actual.

Las crisis eléctricas no han sido exclusivas de Ecuador; América Latina cuenta con numerosos casos que sirven de referencia empírica, diversos países de la región han enfrentado apagones, racionamientos y desabastecimientos energéticos en décadas recientes. Para el análisis comparado se consideran casos latinoamericanos clave con dinámicas similares: Brasil (2001), Colombia (2015–2016) y México (2021).

Estos episodios, causados a veces por sequías severas, dependencias de un único recurso (hidroelectricidad o gas) o shocks externos. En particular, las herramientas de tesoro (incentivos económicos, financiamiento, subsidios) y organización (capacidad administrativa, coordinación institucional, creación de entidades) del modelo NATO de Christopher Hood han sido puestas a prueba en estas crisis.

3.2 Brasil: Racionamiento hidroeléctrico y respuesta organizativa (2001)

Un primer referente histórico es la crisis energética de Brasil en 2001, originada por la peor sequía en décadas del país, cuya matriz eléctrica dependía entonces en un 90% de centrales hidroeléctricas, vio caer sus embalses por debajo del 30% de capacidad. La escasez de lluvias expuso la vulnerabilidad de una matriz poco diversificada, algo que también se observó más adelante en otras naciones andinas con fuerte dependencia hídrica. En el caso brasileño, el gobierno del presidente Fernando H. Cardoso reaccionó combinando instrumentos de autoridad y de organización, donde impuso un racionamiento obligatorio a nivel nacional y creó mecanismos especiales de coordinación. Donde a partir de mayo de 2001 se ordenó reducir un 35% la iluminación pública y suspender espectáculos nocturnos, entre otras medidas drásticas, se establecieron metas de ahorro del 20% en el consumo eléctrico industrial y doméstico, con la amenaza de cortes programados para quienes no las cumplieran.

Paralelamente, el gobierno creó una unidad de gestión de crisis energética para coordinar a las empresas eléctricas y ministerios, ilustrando el uso del instrumento de organización. Esta entidad centralizada supervisó el cumplimiento de cuotas y comunicó a diario los avances, demostrando cómo la coordinación estatal puede mitigar el caos que produce un racionamiento masivo. El caso brasileño evidenció también la importancia de los recursos financieros y la planificación a largo plazo, expertos habían advertido con años de anticipación que la falta de inversiones en generación y transmisión acabaría pasando factura. En efecto, tras la crisis, Brasil aceleró la construcción de plantas termoeléctricas a gas y nuevas hidroeléctricas, agilizando trámites ambientales y judiciales para destrabar proyectos urgentes. “En Brasil, el consumo de electricidad se redujo en más del 20 % durante la crisis, de manera ordenada” (Maurer, Pereira & Rosenblatt, 2005, p. 113).

Este uso del tesoro se manifestó en fuertes inversiones públicas e incentivos al capital privado para ampliar la capacidad de generación. Es decir, Brasil combinó la autoridad para racionar en el corto plazo con la organización e inversión (tesoro) para reforzar el sistema a mediano plazo. La experiencia brasileña sirvió de lección regional, mostrando que en situaciones límite, los gobiernos pueden recurrir simultáneamente a medidas coercitivas de ahorro energético y a cambios institucionales para gestionar la oferta. Otros países hidro-dependientes como Colombia enfrentarían desafíos similares años después, aunque optando por mezclar los instrumentos de forma distinta.

3.3 Colombia: Incentivos económicos para el ahorro y coordinación institucional (2015-2016)

Al igual que Brasil, Colombia ha sufrido crisis eléctricas ligadas a fenómenos de El Niño que repercuten en la capacidad de generación hidroeléctrica, como ocurrió durante la sequía extrema en 2015-2016 llevó al sistema colombiano al borde del racionamiento, recordando la gravedad de la situación brasileña de 2001, sin embargo, Colombia adoptó una estrategia diferente, privilegiando los incentivos económicos tesoro sobre las medidas coercitivas. En lugar de decretar apagones programados de inmediato, el gobierno del presidente Juan M. Santos lanzó la campaña “Apagar Paga”, un programa de premios monetarios al ahorro de energía. “La idea era simple: por cada kilovatio-hora que un hogar redujera respecto al consumo del mes anterior, recibiría un crédito equivalente a 450 pesos, y si en cambio consumía de más, pagaría el doble por ese excedente” (Rendón Marulanda, 2024).

De este modo, “el hogar que ahorrara un peso, se le retribuye con otro peso y al hogar que gastara más, se le cobraba el doble”. Este esquema de bonificaciones y penalizaciones logró alinear los incentivos de millones de usuarios con la meta colectiva de recortar al menos 5% la demanda diaria. De acuerdo con Marulanda (2024), la efectividad de Apagar Paga se reflejó en las cifras, en seis semanas se ahorraron 1.179 GWh de electricidad, alcanzando la meta de reducción sin necesidad de implementar cortes rotativos, el costo fiscal de la campaña aproximadamente 1 billón de pesos colombianos, asumido por el Estado como subsidio, aunque fue justificado frente al altísimo costo económico y social que habría implicado un racionamiento generalizado.

Es decir, se usó el instrumento de tesoro para evitar males mayores, destinando recursos públicos a mantener la continuidad del servicio eléctrico; junto a estos incentivos, Colombia reforzó la organización institucional, el gobierno mejoró la coordinación con empresas generadoras y distribuidoras, y estableció reportes diarios presidenciales sobre el ahorro logrado, manteniendo a la ciudadanía informada y motivada.

Asimismo, hubo rendición de cuentas a nivel ministerial, el ministro de Energía renunció tras revelarse demoras en la respuesta inicial a la crisis, lo que muestra cómo la estructura organizativa reaccionó para corregir fallas. En resumen, Colombia mostró otra faceta de la gestión de crisis, en vez de racionar por decreto como Brasil, logró cambios de comportamiento mediante incentivos económicos, apoyados en una intensa labor de coordinación y comunicación gubernamental. Esta experiencia contrasta con la brasileña, pero ambas comparten la noción de que la combinación inteligente de instrumentos (financieros, regulatorios y organizativos) puede prevenir un colapso energético. La adaptación exitosa de Colombia sirvió de contexto aleccionador para otros países, evidenciando que el tesoro público puede emplearse estratégicamente para ganar tiempo y evitar apagones mientras se implementan soluciones de fondo.

3.4 México: Shock externo, vulnerabilidad gasífera y gestión de la emergencia (2021)

Por último, resulta útil considerar un caso más reciente que amplía la perspectiva empírica: la crisis eléctrica ocurrida en el norte de México en febrero de 2021, consecuencia indirecta de un evento climático extremo en Texas (Estados Unidos). Este caso difiere de los anteriores ya que no se originó por sequía local ni por decisiones políticas internas, sino por la dependencia de gas importado y fallas en infraestructura ante un frío inusual, pero confirma la importancia de los instrumentos tesoro y organización incluso bajo circunstancias distintas.

Una tormenta invernal en Texas congeló gasoductos y plantas, interrumpiendo el flujo de gas natural hacia México durante varios días. Según Manetto (2021) la red mexicana, donde más del 60% de la generación eléctrica depende de gas, sufrió cortes en cascada: cerca de 5 millones de usuarios quedaron sin electricidad en estados del norte desde el 15 de febrero de 2021, paralizando más de 2.500 plantas industriales y ocasionando pérdidas estimadas en 3.000 millones de dólares. Esta tormenta perfecta evidenció que, la vulnerabilidad de depender de un insumo crítico externo y la ausencia de almacenamiento estratégico suficiente; sin embargo, México logró restablecer el servicio en pocos días gracias a una respuesta gubernamental inmediata que combinó coordinación operativa y medidas financieras de emergencia, mostrando nuevamente la relevancia del marco NATO en la praxis.

En el plano organizativo, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) activó el protocolo de crisis en cuanto surgieron las primeras alertas, coordinando a todos los actores del sector eléctrico nacional. Se implementó un "control operativo" centralizado, guardias 24/7 en el sistema de transmisión, mesas técnicas para monitorear la situación en tiempo real y planes de sustitución de combustible en las centrales (pasar de gas a diésel o combustóleo donde fuera posible). Esta rápida acción organizativa similar en espíritu a la de Brasil 2001 con su comité de crisis, permitió mitigar el impacto inicial y optimizar los recursos disponibles en paralelo, se utilizó el instrumento tesoro de forma audaz, la empresa estatal CFE gastó de emergencia para asegurar combustibles alternativos, adquiriendo dos cargamentos de gas natural licuado (GNL) como acción preventiva incluso antes de que se agotaran las reservas domésticas.

Desde el primer día de la contingencia, CFE Energía tomó la decisión de comprar buques de GNL que arribaron a puertos mexicanos para inyectar gas al sistema, aunque caro ya que; "el precio del gas se disparó más de 10.000% en el mercado spot durante la helada" (Manetto, 2021), este aprovisionamiento extraordinario financiado por el Estado fue crucial para alimentar plantas y evitar un apagón de mayor magnitud. Adicionalmente, Pemex (la petrolera estatal) coordinó suministro de diésel y combustóleo a varias centrales, reforzando la generación eléctrica de respaldo, gracias a estas medidas combinadas, México logró recuperar el 99% del servicio eléctrico en las zonas afectadas hacia el 18 de febrero, conteniendo una crisis que amenazaba con escalar.

La experiencia mexicana reafirma que incluso en sistemas eléctricos integrados y relativamente robustos, los shocks exógenos requieren una respuesta estatal decidida, usando tanto la capacidad de coordinación (organización) como los recursos financieros (tesoro) de forma rápida. Además, dejó una lección en el discurso político: la importancia de la "soberanía energética", las autoridades atribuyeron la emergencia a la excesiva dependencia del gas texano, argumentando a favor de fortalecer la producción e infraestructura nacionales; así, el evento sirvió para reorientar políticas públicas, recordando en México como antes en otros países, que las crisis energéticas suelen desencadenar reformas institucionales.

Para el caso ecuatoriano, este referente subraya la necesidad de planes de contingencia y diversificación de insumos en un contexto de mayor volatilidad climática, en última instancia, México 2021 demuestra que, aunque las causas de las crisis eléctricas pueden ser diversas, las herramientas del Estado para enfrentarlas tienden a articularse en torno a los mismos ejes: financiamiento de emergencias, reorganización y coordinación inter agencial, y ajustes regulatorios temporales, todo ello con el objetivo de restablecer el equilibrio entre oferta y demanda energética lo antes posible.

3.5 Relevancia empírica

Las experiencias comparadas de América Latina muestran patrones comunes en la respuesta a las crisis eléctricas, a la vez que evidencian las consecuencias de distintas estrategias. En todos los casos analizados Brasil, Colombia y México los gobiernos se vieron forzados a combinar instrumentos de política pública tipo NATO para afrontar situaciones críticas de desabastecimiento o riesgo en el sector eléctrico.

El tesoro y la organización emergen como componentes fundamentales de estas respuestas, aunque con énfasis variados: Brasil y Colombia, ambos golpeados por la sequía, contrastaron en su aproximación (racionamiento coercitivo vs. incentivos al ahorro) y México confirmó en tiempos recientes que incluso una economía grande debe recurrir a gastar en importaciones de emergencia y movilizar su aparato técnico para superar contingencias derivadas de fenómenos inesperados. Un hilo conductor entre estos casos es la importancia de equilibrar las medidas de corto plazo con las reformas de fondo, los instrumentos de tesoro (subsidios, incentivos, inversiones) pueden aliviar la situación inmediata sea evitando apagones mediante campañas de ahorro subsidiado como en Colombia, o comprando combustible como en México, pero si no van acompañados por cambios organizativos e institucionales, el problema subyacente persiste. Del mismo modo, ejercer la autoridad para racionar o declarar emergencias (Brasil 2001, Ecuador 2023) funciona como contención temporal, pero no sustituye la necesidad de mejorar la coordinación y la planificación del sector energético a largo plazo.

En conclusión, los casos latinoamericanos brindan un contexto empírico valioso para el análisis de la crisis eléctrica ecuatoriana de 2023-2025 sugiriendo que Ecuador no enfrenta su desafío en el vacío, sino con un trasfondo de lecciones aprendidas, la necesidad de articular de manera coherente la información y la autoridad (comunicando riesgos y tomando decisiones difíciles). El despliegue adecuado del tesoro público (ya sea para mantenimiento, inversiones o incentivos a usuarios) y el fortalecimiento de la organización estatal (mejor coordinación interinstitucional y con el sector privado).

Sin desarrollar aquí el caso ecuatoriano en detalle, podemos anticipar que los apagones de 2023-2025 en Ecuador reflejan varios de los elementos vistos en otros países, desde la dependencia hidroeléctrica bajo estrés climático hasta las limitaciones fiscales para respuestas inmediatas; por ende, este marco comparado prepara el terreno para analizar cómo Ecuador aplicó (o dejó de aplicar) sus instrumentos de política pública durante la crisis, iluminando qué tan alineada estuvo su reacción con las mejores prácticas o peores errores documentados en la región.

En última instancia, el examen de estas experiencias foráneas no solo contextualiza el caso ecuatoriano, sino que ofrece puntos de contraste y referencia para evaluar la eficacia y la coherencia de la respuesta de Ecuador a su propia crisis eléctrica, utilizando el modelo NATO de Hood como guía analítica.

4. Marco referencial metodológico

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo y de tipo descriptivo-documental, que se orienta a comprender en profundidad las decisiones gubernamentales que giran en torno a l crisis eléctrica de 2023–2025 y su contexto político. Se proyecta realizar un análisis documental, es decir que todas las evidencias vendrán de fuentes secundarias como, documentos oficiales (informes gubernamentales, decretos, leyes), notas de prensa, informes técnicos y otros documentos públicos relevantes.

Este método se sustenta en la idea de que la revisión de documentación permite examinar e interpretar datos para extraer significado, lograr una comprensión y generar conocimiento empírico sobre el fenómeno estudiado. Dicho de esta forma, el análisis de documentos se empleará para reconstruir la narrativa de las decisiones estatales, aprovechando la riqueza de fuentes disponibles y en cuanto a la estrategia de análisis temporal, se empleará un rastreo del proceso de carácter básico.

El rastreo de procesos, tal como lo describen autores como George y Bennett (2005) o Beach y Pedersen (2013), es una herramienta metodológica para examinar rigurosamente las secuencias de eventos en estudios de caso, con el fin de conectar causas y resultados mediante la identificación de mecanismos intermedios, esta

técnica busca “desenterrar la caja negra” de los procesos causales dentro de un caso dado, rastreando paso a paso las decisiones y medidas pertinentes

El objetivo es reconstruir cronológicamente la cadena de decisiones y medidas tomadas por los sucesivos gobiernos ecuatorianos entre 2017 y 2025, mostrando cómo fueron evolucionando las respuestas de política pública frente a la crisis eléctrica.

5. Resultados y discusión

5.1 Matriz de Instrumentos: Tesoro

Este análisis examina, en secuencia cronológica por gobierno, cómo Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa utilizaron (o dejaron de utilizar) las herramientas fiscales para afrontar la crisis energética. Se exploran políticas presupuestarias, subsidios, recortes, financiamiento internacional e inversión pública en el sector eléctrico, así como decretos, leyes y comunicados oficiales que evidencian el manejo del tesoro y organización pública frente al riesgo de apagones, la narrativa revela una constante: restricciones fiscales, decisiones postergadas y respuestas reactivas que contribuyeron a la agudización de la crisis en 2023–2025.

Antes de adentrarnos dentro de los periodos a analizar hay que tener un contexto previo sobre uno de los mandatos que influyó significativamente dentro de las decisiones que se tomaran posteriormente, hablamos de la administración de Rafael Correa (2007–2017), que se caracterizó por una intensa intervención estatal en el sector energético ecuatoriano, haciendo uso preponderante de los instrumentos de tesoro (recursos financieros) y organización (capacidad institucional) para impulsar sus política. La bonanza petrolera de 2007–2014 permitió canalizar miles de millones de dólares del erario hacia el desarrollo eléctrico. En total se invirtieron más de USD 11.200 millones en el periodo 2007–2017, destinándose cerca de USD 4.800 millones a proyectos hidroeléctricos emblemáticos (Manzano Mantilla, 2022, p. 61). Esta política fiscal financió la construcción de múltiples centrales en el marco del “cambio de matriz energética” hacia generación renovable. Destacan la mega central Coca Codo Sinclair (1500 MW, inaugurada en 2016) y Sopladora (487 MW), entre otras nuevas hidroeléctricas, con las cuales Ecuador alcanzó la “soberanía energética”.

La reestructuración organizativa del sector fue igualmente profunda. En 2007 se creó el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable como ente rector especializado, y la Constitución de 2008 declaró a la electricidad servicio público estratégico de titularidad estatal, facultando la creación de empresas públicas para su gestión (art. 315). Bajo este nuevo marco legal, en 2008–2009 se fusionaron las 10 empresas distribuidoras regionales en la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), y las empresas estatales de generación y transmisión en la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), consolidando el control público del sector. Estas entidades se transformaron luego en empresas públicas estratégicas (CELEC EP en 2010; CNEL EP en 2013) para fortalecer la gestión unificada del Estado. Además, la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (2015) creó la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL) –en reemplazo del antiguo Conelec–, completando la nueva institucionalidad junto al operador nacional CENACE

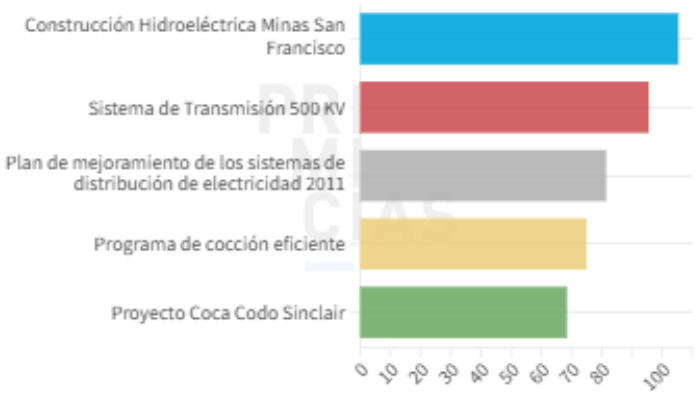
De esta forma el gobierno de Correa centralizó el control operativo y fortaleció el aparato estatal en el sector eléctrico, integrando la generación, transmisión y distribución bajo empresas estatales y un ministerio rector para planificar, financiar y operar eficientemente la infraestructura energética del país, teniendo esto en cuenta podemos dar inicio.

5.2 Lenín Moreno (2017–2021)

El mandato de Lenín Moreno heredó un sector eléctrico con grandes centrales hidroeléctricas recién construidas *(véase la Figura 1),* pero también con elevadas deudas y desequilibrios financieros, en línea con un programa de austeridad fiscal, a partir de 2017 se redujo drásticamente la inversión pública en electricidad, revirtiendo la tendencia de la década anterior, de hecho. Según Evelyn E (2023): “el presupuesto del extinto Ministerio de Electricidad (fusionado en 2018 dentro del Ministerio de Energía) cayó de USD 1.813 millones en 2018 a USD 1.307 millones en 2023” (p.6).

Figura 1

Principales inversiones del Ministerio de Energía



Nota: Tapia, E. (2023). El gráfico representa las principales inversiones del Ministerio de Energía, con cifras en millones y un presupuesto ejecutado a diciembre de 2017. Primicias. https://www.primicias.ec/noticias/economia/electricidad-finanzas-ecuador-presupuesto-inversion/

Esta contracción marcó el inicio de una "déficit de inversión" en mantenimiento y expansión, que luego se tradujo en un faltante de unos 650 MW de capacidad para abastecer la demanda nacional. El propio gobierno de Moreno reconoció la menor prioridad dada al sector: en septiembre de 2018 eliminó el Ministerio de Electricidad como cartera independiente, señal de la reorientación de recursos hacia otras áreas, pese a la estrechez fiscal, durante 2018 se intentó mantener operativas las obras hidroeléctricas heredadas y avanzar proyectos rezagados. El ministro de Energía de la época destacó la "recuperación de dos centrales hidroeléctricas (Delsitanisagua y Minas San Francisco, aportando 450 MW) junto a la reactivación del proyecto Toachi-Pilatón con la meta declarada de que entrara en operación en 2021, además de nuevos emprendimientos térmicos, solares y eólicos" (Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, 2019, p. 1); sin embargo, muchos de esos planes quedaron truncos o demorados por falta de fondos, las asignaciones presupuestarias se destinaron principalmente a concluir proyectos en curso, sin añadir nueva potencia efectiva al sistema eléctrico nacional.

Al referirse al sector eléctrico, el secretario de Estado resaltó: la recuperación de las Centrales Hidroeléctricas Delsitanisagua y Minas San Francisco, que, en conjunto, aportan con 450 MW de potencia al Sistema Nacional Interconectado;" (Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, 2019, p. 1)

Este rezago inversor dejó vulnerabilidades, para 2023, la capacidad termoeléctrica instalada tenía en promedio 40 años de antigüedad y operaba muy por debajo de su potencia nominal por falta de mantenimiento y en cuanto al uso directo del instrumento financiero, la administración Moreno tomó decisiones mixtas. Por un lado, emprendió reformas de subsidios energéticos para aliviar la carga fiscal; por otro, introdujo incentivos con costo para el erario en busca de reactivar la economía. En 2018, el gobierno liberalizó el precio de la gasolina súper (92 octanos) eliminando ese subsidio, un año más tarde intentó una medida más audaz: mediante el Decreto Ejecutivo 883, anunció la eliminación de los subsidios a la gasolina extra (85 octanos) y al diésel, cuyos precios permanecían congelados desde décadas atrás.

Esta decisión, tomada en octubre de 2019 bajo acuerdos con el FMI, buscaba ahorrar recursos públicos significativos; no obstante, desencadenó masivas protestas sociales y tuvo que revocarse a los pocos días. La marcha atrás evidenció las limitaciones políticas para desmontar subsidios generalizados, a pesar de su insostenibilidad fiscal. Por otro lado, Moreno implementó en 2018 un descuento tarifario para grandes consumidores eléctricos (alrededor de 45 mil empresas industriales, comerciales y del sector primario) con el argumento de promover el empleo y la productividad. Ese beneficio consistió en que dichas empresas pagaran menos del 1% de recargo por alumbrado público (frente al 10% que paga un usuario común), representando para el Estado una merma de ingresos estimada en USD 100 millones anuales, en la práctica, las empresas no

cumplieron las metas de inversión y empleo acordadas en 2018, por lo que técnicamente el subsidio no generó el retorno esperado

Esta política fiscal regresiva que privilegiaba a sectores de alta capacidad económica continuó vigente durante todo el gobierno de Moreno e incluso en el siguiente, a pesar de las críticas. Paralelamente, se exploró el apoyo de organismos multilaterales y la inversión privada para el sector energético, dado que el Estado carecía de espacio fiscal. El gobierno de Moreno acudió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para financiar proyectos de transmisión y distribución, con aval del Ministerio de Finanzas, pero a ser repagados por las empresas eléctricas públicas.

Asimismo, se promovió la apertura al capital privado, Moreno invitó a inversionistas extranjeros a "apostar por el Ecuador y proyectó inversiones público-privadas por más de USD 7.000 millones en 2018–2019, con incentivos tributarios graduales" (Presidencia de la República del Ecuador, 2018, p.1); no obstante, en generación eléctrica concreta, estas iniciativas tardaron en materializarse, los grandes proyectos renovables con privados solo avanzarían años después, este periodo se caracterizó por restricciones presupuestarias severas que llevaron a recortes en la inversión eléctrica, intentos fallidos de aliviar subsidios generales por la vía legal, y algunos incentivos focalizados (controvertidos en su efectividad). Las omisiones en mantenimiento e inversión bajo Moreno sentaron las bases de la crisis futura: distintos análisis señalan que la reducción del gasto desde 2017 debilitó la resiliencia del sistema eléctrico, aumentando su fragilidad ante choques como sequías prolongadas.

Ilustración 1
Puntos clave del Gobierno



Nota: "2017–2020: se crea la vulnerabilidad energética y se vuelve políticamente difícil tocar subsidios." Autoría propia.

5.3 Guillermo Lasso (2021–2023)

La administración de Guillermo Lasso heredó tanto la frágil situación fiscal como las alertas latentes sobre capacidad energética insuficiente. En los dos primeros años de gobernanza, Lasso continuó con políticas de consolidación fiscal moderada sin una inyección sustancial de recursos públicos al sector eléctrico. No hubo incrementos significativos en la inversión estatal; por el contrario, en 2023, el presupuesto de la corporación eléctrica CELEC destinó apenas USD 68,9 millones a gastos de capital (menos del 5% de su presupuesto total)

y, según su gerente, “para el área de generación de electricidad, tenemos cero dinero para inversión”. (Tapia, 2023b, p.4).

Esta frase tan reveladora “cero recursos para inversión” pone en evidencia que prácticamente todas las inversiones en nuevas plantas o repotenciaciones se paralizaron durante el periodo, salvo algunas obras puntuales en curso (como la terminación de la hidroeléctrica Minas San Francisco). Consecuencia de ello fue que la capacidad termoeléctrica obsoleta no se renovó, dejando al país expuesto cuando las hidroeléctricas disminuyeron su aporte. De acuerdo con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (2021) Lasso optó por potenciar la participación privada antes que usar gasto público directo, en septiembre de 2021 lanzó una cartera de proyectos eléctricos para concesión al sector privado, incluyendo un bloque de 500 MW en energías renovables no convencionales (solar, eólica, biomasa) y una central de gas natural de 400 MW, con una inversión esperada de USD 1.861 millones por parte de empresas privadas. También se ofreció en concesión la construcción de una nueva línea de transmisión de 500 kV hacia el nororiente (USD 386 millones) para suministrar electricidad limpia a los campos petroleros (p.1).

Figura 2

Presupuesto del Ministerio de Energía.



Nota: Tapia, E. (2023). El gráfico representa las cifras del presupuesto ejecutado cada año en millones de USD. Primicias. https://www.primicias.ec/noticias/economia/electricidad-finanzas-ecuador-presupuesto-inversion/

Estas iniciativas mostraron la voluntad de atraer capital externo para suplir la incapacidad del Estado de financiar expansión de infraestructura. Sin embargo, en el corto plazo no resolvieron las urgencias de generación: para 2023, los contratos con los adjudicatarios privados aún no se firmaban, por lo que los proyectos no habían iniciado construcción. Ante la inmediatez del déficit eléctrico, Lasso tuvo que recurrir a importaciones de energía y medidas paliativas de emergencia. Ya a mediados de 2022, los técnicos advertían un riesgo real de racionamientos debido a la sequía. Un informe del operador CENACE, en diciembre de 2022, pronosticó que la grave escasez hídrica hasta 2024 dejaría a Ecuador sin suficiente generación para cubrir la demanda, incluso considerando importación externa.

Ecuador vive un período de falta de lluvias desde julio de 2024, con lo que ya van 104 días de sequía hidrológica hasta el 24 de octubre de 2024. Además, Colombia dejó de vender energía en lo que va de octubre. (Tapia. E, 2024c, p. 4)

Con base en esa alerta, el Ministerio de Energía instruyó a finales de 2022 acelerar la rehabilitación de plantas térmicas y reemplazar unidades obsoletas. “CELEC emprendió entonces algunas acciones en 2023 reparó la central térmica Quevedo (adquiriendo 54 MW en generadores móviles) e instaló 8 MW adicionales en Santa Elena II, aunque estos equipos recién entraron en operación en 2024” (Tapia, 2024c, p. 2). También se contrató al Cuerpo de Ingenieros del Ejército para finalizar la hidroeléctrica Toachi-Pilatón atrasada por años; pese a ello, el despliegue fue insuficiente, expertos señalaron que debió declararse la emergencia del sector a inicios de 2023 para agilizar contrataciones de generación de respaldo, lo cual no ocurrió plenamente.

En efecto, los primeros apagones programados llegaron en octubre de 2023, último mes del gobierno Lasso, tras un período de estiaje extremo combinado con fallas en unidades térmicas antiguas. Un factor determinante fue la limitada capacidad fiscal para responder. Durante 2023, irónicamente, el Ministerio de Finanzas retiró fondos de las cuentas de CELEC mediante convenios de liquidez, a pesar de tratarse de un año marcado por una crisis de suministro eléctrico; en concreto, Finanzas extrajo USD 57,5 millones de CELEC en lo que va de 2023 para cubrir necesidades del Tesoro. Acumulado con años anteriores, la eléctrica calculó que el fisco le había detraído unos USD 203 millones sin recibir "un centavo" a cambio: Finanzas no nos da un centavo, más bien nos toma USD 203 millones, reclamó en 2023 el gerente de CELEC, Gonzalo Uquillas (Tapia, 2023b, p. 5)

El Ministerio de Economía defendió estas operaciones señalando que el Estado asume el pago de los préstamos internacionales tomados para construir hidroeléctricas (como Coca Codo Sinclair y Sopladora) y que CELEC le adeuda montos mayores por ese concepto, en efecto, durante este periodo se trasladó deuda pública al balance de CELEC: cerca de USD 1.800 millones en préstamos para Coca Codo y Sopladora fueron cargados a la empresa, generando obligaciones a largo plazo con Finanzas.

Esta ingeniería financiera alivió momentáneamente la deuda soberana, pero comprometió la liquidez de la empresa eléctrica, restándole capacidad para invertir. Sumado a ello, CELEC enfrentó una mora de alrededor de USD 400 millones por parte de la distribuidora CNEL (otra empresa pública que no pagaba totalmente la energía recibida). El círculo fiscal vicioso donde el Estado retira fondos de las empresas eléctricas mientras estas cargan con deudas y subsidios impagos dejó a CELEC sin recursos propios justo cuando necesitaba ampliar generación de emergencia. Un informe periodístico resumió la situación estructural: La tarifa eléctrica que pagan los consumidores es política, subsidiada y no transparente… aunque el costo de generación es $0,14 por kWh, se cobra $0,09, como resultado, CELEC no cuenta con los recursos suficientes para hacer mayores inversiones… la política de tarifa subsidiada no da más (Tapia, 2023b, p. 5-6)

En otras palabras, los gobiernos mantuvieron congeladas las tarifas eléctricas por motivos sociales, pero no compensaron plenamente a las empresas, provocando un déficit crónico de inversión. Ante la emergencia inminente en 2022–2023, Lasso optó por gastar en importaciones de energía como solución de corto plazo. Ecuador incrementó sustancialmente la compra de electricidad a Colombia en 2022, lo cual actuó como salvavidas que evitó cortes de luz ese año. Estas importaciones representaron egresos importantes de divisas (pagos a generadores colombianos), pero diferían los apagones.

Ya en 2023, durante el estiaje más fuerte en décadas, el gobierno pagó sumas millonarias por continuar importando energía hasta donde fue posible, sin embargo, Colombia también sufrió sequía y suspendió las exportaciones eléctricas a Ecuador en octubre de 2024, evidenciando que esa estrategia tenía límites. Finalmente, Lasso hubo de reconocer públicamente la gravedad del problema hacia finales de su gestión, su gobierno declaró evaluaciones y ofreció reducir los racionamientos, pero ya era tarde: en octubre y noviembre de 2023 se produjeron cortes programados en varias provincias, los primeros en Ecuador desde 2009.

En suma, el gobierno de Lasso gestionó la crisis con racionalidad fiscal pero poca inversión pública directa, confiando en la atracción de capital privado a mediano plazo y en medidas de emergencia (importaciones, pequeñas ampliaciones térmicas) para capear el déficit inmediato. La respuesta financiera resultó insuficiente; analistas del sector señalaron que la toma de decisiones fue lenta y timorata, condicionada por la escasez de liquidez estatal: "La posibilidad de que la empresa pública CELEC haga rápidas contrataciones de nueva generación se ha visto limitada por la falta de liquidez" (Tapia, 2024c, p. 6). Así, al cierre de 2023 la falta de generación en firme, fruto de años de inversión postergada desembocó en apagones que impactaron la producción y la vida cotidiana.

Ilustración 2

Puntos clave del Gobierno



Nota: "2021–2023: había alerta y no se actuó → la omisión fiscal se convierte en apagones." Autoría propia.

5.4 Gobierno de Daniel Noboa (2023–2025)

Daniel Noboa asumió la presidencia en noviembre de 2023, en medio de la crisis energética declarada, su breve gobierno (un período extraordinario de transición hasta 2025) enfrentó de inmediato apagones generalizados, con racionamientos eléctricos de hasta 10 y 14 horas diarias en ciertas semanas. Conscientes de la emergencia, las nuevas autoridades recurrieron tanto a instrumentos de autoridad (declaratorias de emergencia, cambios normativos) como al instrumento de Tesoro, principalmente en forma de reorientación de subsidios y búsqueda de inversiones. En abril de 2024, Noboa declaró la emergencia del sector eléctrico a nivel nacional, lo que permitió agilizar contrataciones y movilizar recursos de contingencia.

El presidente ecuatoriano, Daniel Noboa, declaró el martes una emergencia energética y nombró a un ministro de energía interino, mientras el país sudamericano lidia con una sequía que afecta la producción hidroeléctrica. "Hoy tomamos una decisión contundente, una vez más, que era necesario: declarar una emergencia en el sector energético del país", declaró Noboa en un evento gubernamental en la ciudad occidental de Guayaquil. "Le he pedido al ministro que renuncie". (Reuters, 16 de abril 2024, p. 1)

Simultáneamente, destituyó a la ministra de Energía y encargó la cartera a otro funcionario para reforzar la gestión de la crisis, bajo la emergencia, el gobierno destinó fondos para arrendar equipos de generación móvil y acelerar obras paralizadas. Fruto de ello, a lo largo de 2024 entraron en funcionamiento los generadores térmicos provisionales contratados previamente (aportando unos 60 MW adicionales) y se terminó la central Toachi-Pilatón tras más de una década de espera.

No obstante, la medida más notable de Noboa en el ámbito financiero fue encarar por fin las distorsiones de precios y subsidios que venían pesando sobre el presupuesto. En 2024, decidió culminar el proceso iniciado tímidamente por gobiernos anteriores, de reducción del subsidio a los combustibles domésticos; específicamente, redujo de forma "considerable" el subsidio a la gasolina de 85 octanos (Extra), principal combustible de uso masivo. Esto implicó aumentar su precio en el mercado interno, disminuyendo la brecha respecto al precio internacional y, por ende, el gasto público en cubrir esa diferencia.

El paso dado por Noboa, aunque impopular, no generó una convulsión social como en 2019, quizás por haberse aplicado de modo más gradual y en un contexto de reconocimiento general de la crisis fiscal. Adicional, en junio de 2025, su gobierno anunció la eliminación de ciertos subsidios residuales en electricidad y diésel para el sector industrial. Mediante decreto, dispuso que los grandes usuarios eléctricos de medio y alto voltaje comiencen a pagar la tarifa plena no subsidiada, lo que supondrá un alza de USD 0,02 por kilovatio-hora para dichos consumidores (de ~0,10 a ~0,12 USD/kWh).

"Ahora se elimina el subsidio al diésel para el sector atunero… [y] los consumidores de energía eléctrica de alto y medio voltaje pagarán la tarifa real" (Swissinfo, 2025b, p. 1). Es lo que anunció la vocera presidencial en referencia a industrias pesadas y exportadoras, cabe destacar que las tarifas domiciliarias se mantuvieron subsidiadas, protegiendo a la población general de aumentos en pleno periodo postelectoral. Estas decisiones de Noboa corrigieron finalmente la polémica medida de 2018 que favoreció a las 45 mil empresas más grandes: tras años en vigor, dicho subsidio industrial quedó sin efecto, permitiendo al Estado ahorrar cerca de USD 100 millones anuales.

En contraste con sus predecesores, Noboa mostró mayor disposición a ajustar precios relativos en el sector energético para aliviar la carga fiscal y enviar señales de uso eficiente de la energía. Paralelamente, su gobierno impulsó reformas legales para atraer capital privado urgente al sector eléctrico, dado que la hacienda pública estaba exhausta para inversiones. A inicios de 2024, la Asamblea Nacional (ya reinstalada tras el periodo de muerte cruzada) aprobó un proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo para modernizar el marco del sector eléctrico.

En octubre de 2024, se aprobó otra ley que amplía la participación privada: "elevó de 10 MW a 100 MW el límite de potencia en que se permite la inversión directa de empresas privadas sin asociarse con el Estado" (Reuters, 2024b, p. 1). Asimismo, se autorizó a compañías privadas a importar gas natural para generación eléctrica y uso industrial, diversificando así las fuentes de energía disponibles. Estas reformas legales apoyadas prácticamente por unanimidad legislativa buscaban destrabar proyectos estancados y agilizar la entrada de nuevos actores con capital fresco.

De hecho, para 2025 Noboa anunció "compromisos de inversión extranjera por alrededor de USD 1.000 millones en energías renovables" (Reuters, 2025c, p. 1), derivados de estas políticas de apertura. Aunque estos proyectos (parques solares, eólicos, etc.) no resuelven de inmediato el déficit, sientan bases para una matriz más robusta en el mediano plazo. En el corto plazo, Noboa también gestionó apoyos externos: mantuvo negociaciones con Colombia y Perú para intercambios eléctricos cuando la hidrología lo permita, e incluso exploró opciones extraordinarias como la compra de bloques de energía a Venezuela vía Colombia

Los efectos combinados de la diplomacia energética, la racionalización de subsidios y las medidas de emergencia comenzaron a notarse hacia finales de 2024 e inicios de 2025. Aunque los racionamientos no cesaron de inmediato debido a la persistencia de la peor sequía en 50 años, sí se logró reducir su magnitud a medida que las lluvias retornaron y las nuevas unidades térmicas provisorias aportaron respaldo. Noboa llegó a prometer en octubre de 2024 que los cortes diarios bajarían progresivamente, aunque luego tuvo que ajustar los cronogramas al agudizarse la sequía ese mismo mes

En todo caso, su enfoque evidenció una reorientación del instrumento Tesoro: de subsidiar indiscriminadamente la energía (política insostenible) hacia focalizar los subsidios solo a los más vulnerables y destinar recursos a inversiones emergentes. Para noviembre de 2023, los subsidios eléctricos focalizados, Tarifa Dignidad para sectores de bajos ingresos, descuentos a ancianos y personas con discapacidad sumaban alrededor de USD 108 millones anuales, monto relativamente manejable frente a los más de USD 3.265 millones que consumían los subsidios a combustibles fósiles (Swissinfo, 2025b, p. 2-3). La meta declarada del gobierno fue ir corrigiendo estas distorsiones gradualmente, evitando choques sociales, a la vez que se fortalecía la resiliencia del sistema con apoyo privado.

En síntesis, el periodo de Daniel Noboa se caracterizó por acciones financieras correctivas y de emergencia, donde levantó el peso de subsidios oneroso a las grandes empresas, priorizó la sostenibilidad fiscal en el sector

energético y sentó las bases normativas para que la inversión privada asuma un rol protagónico en generación. Aunque la crisis eléctrica no se resolvió instantáneamente, estas medidas atendieron de raíz algunos factores estructurales, su gestión reconoce implícitamente la lección de la crisis: la necesidad de un uso responsable del Tesoro público en energía, evitando subsidios mal focalizados y destinando recursos a mantenimiento e inversión para que el país no vuelva a enfrentar un colapso energético ante eventos previsibles como una sequía.

Ilustración 3

Puntos clave del Gobierno



Nota: "2023–2025: respuesta reactiva y corrección tardía → aprendizaje institucional." Autoría propia.

5.5 Matriz de Instrumentos: Organización

5.6 Gobierno de Lenín Moreno (2017–2021)

Al inicio de su mandato, Lenín Moreno implementó una reducción y reorganización de ministerios y entidades del Estado como parte de una política de austeridad y eficiencia administrativa. Vía decretos ejecutivos en mayo de 2017, eliminó los seis Ministerios Coordinadores heredados de la administración anterior y redefinió la estructura de coordinación gubernamental. En su lugar, creó siete Consejos Sectoriales interministeriales para articular políticas públicas; uno de ellos fue el Consejo Sectorial de Infraestructura y Recursos Naturales No Renovables, encargado de los sectores estratégicos como electricidad, hidrocarburos y minería, esta supresión de la capa de "ministros coordinadores" y la instauración de gabinetes sectoriales buscó simplificar la gestión institucional y mejorar la comunicación entre carteras, lo que representa una clara utilización del instrumento organizativo al reconfigurar la arquitectura organizacional del Poder Ejecutivo.

En 2018, ante la necesidad de integrar la gestión de la matriz energética, Moreno procedió a fusionar varias carteras estratégicas. El Decreto Ejecutivo Nº 399, del 15 de mayo de 2018, dispuso la unificación del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, el Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos en un solo organismo, el nuevo Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. La medida fue anunciada públicamente como parte del plan de optimización del Estado; en palabras de un vocero gubernamental, "el plan contempla, por ejemplo, fusionar los ministerios de Hidrocarburos, de Minería y de Electricidad en uno solo, de Energía y Minas" (VOA, 2018, p.1).

Esta reestructuración institucional pretendía centralizar la planificación energética bajo una misma autoridad, mejorar la coordinación entre electricidad, petróleo y minería, y reducir costos administrativos, como complemento a la fusión ministerial, el gobierno de Moreno anunció la reorganización de las empresas públicas

del sector eléctrico. En abril de 2018 se informó que las principales empresas eléctricas estatales, la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP), responsable de generación y transmisión, y la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP), encargada de distribución entrarían en “un proceso de reforma y optimización”.

Según el plan oficial, “otras, como las eléctricas CNEL y CELEC, entrarán en un proceso de reforma y optimización, y el gobierno no descarta que en algunas se busquen alianzas estratégicas públicas y privadas”. (VOA, 2018, p. 3). Esto denota la intención de fortalecer o redimensionar estas entidades para hacerlas más eficientes, incluso explorando participación privada en proyectos específicos, si bien no se liquidaron estas empresas, sí se preveían alianzas estratégicas y medidas de eficiencia que implicaban cambios organizativos internos. Cabe destacar que dichas reformas se enmarcaron en el programa de austeridad de Moreno, que buscaba reducir el gasto público en 1.000 millones de dólares recortando burocracia y fusionando entidades.

A pesar de las reformas mencionadas, en el periodo de Moreno no se registraron crisis agudas de apagones eléctricos a nivel nacional; sin embargo, existían desafíos latentes como problemas heredados en infraestructura (fisuras en la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair) y crecimiento de la demanda eléctrica. Observadores apuntan que Moreno no invirtió suficientemente en nueva capacidad de generación ni en mantenimiento, según indica Redacción Primicias (2024): El primer señalado es el expresidente Lenín Moreno, a quien, a igual que a Guillermo Lasso, se le acusa de no haber invertido durante su periodo en la infraestructura eléctrica y de no haber tomado las medidas del caso, pese a las advertencias (p. 1), lo cual fue señalado posteriormente como un factor de la crisis subsiguiente. Además, la capacidad de respuesta técnica del Estado pudo haberse visto comprometida por la política de austeridad. Un informe del Ministerio de Energía (2023), reconoció que “la austeridad financiera del país ha llevado a una escasez de talento humano en áreas técnicas del Ministerio de Energía y Minas, y entidades adscritas, limitando el accionar del Estado” (p. 9). Por otra parte, la inestabilidad en los nombramientos fue notoria: Moreno cambió repetidamente a la máxima autoridad del sector eléctrico, llegando a tener cuatro ministros diferentes en esa cartera durante su mandato. Esta alta rotación dificultó la continuidad de las políticas energéticas y evidenció tensiones en la organización institucional del sector. No obstante, en 2018 se elaboró un Plan Maestro de Electricidad 2018-2027 para guiar el desarrollo eléctrico, instrumento técnico cuya ejecución plena quedó pendiente.

Resumiendo, Lenín Moreno empleó el instrumento de “organización” principalmente para reestructurar la institucionalidad: desmontó instancias coordinadoras superfluas, integró ministerios para abarcar todo el espectro energético, e inició reformas en empresas públicas. Si bien estas medidas racionalizaron el aparato burocrático y sentaron bases normativas, también supusieron ajustes que redujeron personal especializado y no lograron evitar la gestación de problemas en el suministro eléctrico, en parte por la falta de inversiones oportunas y por la continuidad limitada de planes a largo plazo. La gestión organizativa de Moreno frente a la futura crisis eléctrica fue entonces preventiva pero insuficiente, ya que no se tradujo en fortalecimiento efectivo de la capacidad de generación o resiliencia del sistema eléctrico.

Ilustración 4

Puntos clave del Gobierno



Nota: "2017–2020: integración ministerial sin refuerzo operativo → foco difuso y coordinación insuficiente." Autoría propia.

5.7 Gobierno de Guillermo Lasso (2021–2023)

Guillermo Lasso asumió en 2021 con un enfoque liberal que se tradujo en continuidad y ajustes menores en la estructura organizativa energética, pero con énfasis en la participación privada. En abril de 2022, mediante Decreto Ejecutivo Nº 400, Lasso renombró el Ministerio de Energía y Recursos No Renovables como Ministerio de Energía y Minas, retornando a la denominación histórica, si bien esta acción principalmente revertía el nombre (y con ello la simbología de la institución), mantuvo bajo una sola cartera la responsabilidad sobre electricidad, hidrocarburos y minería. Lasso no revirtió la fusión ministerial realizada por Moreno, lo que indica que apostó por esa estructura integrada. Adicionalmente, fortaleció la Agencia de Regulación y Control (ARCONEL) y otras instancias técnicas mediante nuevos nombramientos, aunque no hubo cambios estructurales significativos en CELEC o CENACE durante la mayor parte de su mandato.

El sello distintivo de Lasso en materia energética fue procurar soluciones organizacionales orientadas al mercado. Su gobierno lanzó procesos licitatorios para nuevos proyectos de generación con inversión privada, buscando aliviar la dependencia fiscal e incrementar la oferta eléctrica a mediano plazo, según Villota (2023), fruto de esas iniciativas, en noviembre de 2023 (al término de su gobierno) se firmaron contratos de concesión para ocho nuevos proyectos eléctricos de energías renovables (plantas solares fotovoltaicas y pequeñas hidroeléctricas) con empresas privadas, estos proyectos representan más de 420 MW de potencia y alrededor de $700 millones de inversión, adjudicados a 25 años bajo el modelo de concesión. Lasso personalmente presidió la firma de estos contratos el 21 de noviembre de 2023, destacando que "en estos 30 meses movilizamos la inversión privada para desarrollar el sector energético" (Villota T, 2023, p. 3), y su ministro de Energía, Fernando Santos, aseguró que con estos proyectos "se asegura el suministro eléctrico por varios años". Si bien estas acciones no resolvieron la emergencia inmediata, sí constituyeron un diseño institucional pro-mercado, transfiriendo al sector privado la construcción de capacidad de generación futura. Con ello, Lasso apuntó a fortalecer la matriz eléctrica a largo plazo sin ampliar la estructura estatal, usando el instrumento organizativo para crear vínculos público-privados y delegar funciones operativas.

A mediados de 2023, Ecuador comenzó a sufrir un período de sequía severa (estiaje) asociado al fenómeno de El Niño, lo que mermó la generación hidroeléctrica (base de ~70% de la oferta eléctrica nacional). “debido a que el estiaje (sequía) ha derivado en una ausencia de lluvias en la zona occidental del país, por el Fenómeno El Niño. De ahí que la generación de energía de las principales hidroeléctricas ha caído” (Primicias, 2023, p. 2). Este escenario precipitó la crisis energética más grave en más de una década, con un déficit de generación que obligó a planificar cortes. En respuesta, el gobierno de Lasso activó mecanismos de emergencia institucional en el último tramo de su administración. El 18 de octubre de 2023, a través del Acuerdo Ministerial No. MEM-2023-0022-AM, el Ministerio de Energía declaró en emergencia al sector eléctrico ecuatoriano. Esta declaratoria amparada en la Ley de Electricidad constituyó una herramienta organizativa de carácter extraordinario (instrumento de autoridad/organización) que permitió reducir trámites y reorientar recursos rápidamente para afrontar la escasez de energía. Según el comunicado oficial, la emergencia habilitó al Gobierno a “acelerar los procesos de contratación de energía ‘para abastecer de forma suficiente y oportuna el servicio eléctrico en todo el país’” (Primicias, 2023, p. 3). Con ello, se facultó a empresas distribuidoras a contratar generación adicional de manera ágil, y se ordenó iniciar de inmediato la repotenciación de centrales termoeléctricas como Termogas Machala para maximizar su producción. Estas decisiones reflejan el uso del poder organizativo de emergencia: reorientar la acción de entidades públicas (distribuidoras, CELEC) y coordinar esfuerzos interinstitucionales bajo un estado de excepción sectorial.

Con la emergencia declarada, Lasso también dispuso la implementación de cortes programados de electricidad a nivel nacional por primera vez desde 2009. El entonces ministro de Energía, Fernando Santos Alvite, anunció a finales de octubre de 2023 un esquema de racionamiento eléctrico en todo el país para distribuir equitativamente la escasez de energía. Los denominados “apagones rotativos” iniciaron durante la campaña electoral de ese año y marcaron el reconocimiento público de la crisis. Detrás de esta medida operó un Comité de Operación de Emergencia (COE) sectorial y la estrecha coordinación entre CENACE (Operador Nacional de Electricidad) y las empresas eléctricas para definir horarios de cortes por provincias, la organización de estos cortes fue un ejercicio complejo de coordinación operativa: un esfuerzo interinstitucional donde el Ministerio de Energía, CENACE, CELEC y las distribuidoras debieron trabajar conjuntamente para evitar un colapso general del sistema. Lasso, aunque en sus últimos meses como presidente interino (tras disolver el Parlamento en mayo 2023), respaldó estas acciones de sus agencias técnicas.

La Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional en una investigación posterior señaló que ni Moreno ni Lasso tomaron a tiempo medidas organizativas de prevención, a pesar de alertas sobre posibles déficits eléctricos. En particular, a Lasso se le reprochó no haber actualizado el Plan Maestro de Electrificación ni ejecutado inversiones públicas necesarias, así como recortes presupuestarios que habrían debilitado a las empresas eléctricas. El informe legislativo menciona que el entonces ministro de Finanzas, Pablo Arosemena, reasignó o redujo recursos destinados a CELEC y CNEL, afectando su mantenimiento e inversión. Además, Lasso enfrentó cuestionamientos por decisiones de último momento: la misma Comisión acusó que “firmó contratos de última hora en el tema energético” que supuestamente favorecieron a su círculo cercano. Esto alude a ciertos contratos emergentes para compra de energía o arrendamiento de plantas móviles, cuyo proceso apresurado generó suspicacias. Por ejemplo, en medio de la crisis se exploró la contratación de barcos de generación flotante y contenedores de generación diésel, e incluso se inició la importación extraordinaria de electricidad desde Colombia a costos elevados. Si bien estas acciones de emergencia eran necesarias, la premura con que se realizaron evidenció falencias en la planificación previa.

En balance, Guillermo Lasso afrontó la fase inicial de la crisis eléctrica utilizando el instrumento de organización en clave reactiva: reforzó la estructura existente con alianzas privadas y luego, ante la emergencia, accionó comités de crisis y poderes excepcionales para coordinar rápidamente generación adicional y racionamiento. Su legado organizativo incluye la apertura del sector eléctrico al capital privado, la renominación y continuidad del ministerio unificado de Energía y la experiencia de una gestión de emergencia nacional del sistema eléctrico. No obstante, la falta de previsión (inversión y mantenimiento) bajo su gobierno fue criticada como parte del origen de la crisis, lo que demuestra los límites de las medidas organizativas si no van acompañadas del instrumento de “Tesoro” (financiamiento) adecuado. En definitiva, la administración Lasso dejó al país con la

crisis eléctrica en desarrollo y sentó algunas bases contractuales para solucionarla a futuro, pero transferiría a su sucesor la tarea de recomponer plenamente la seguridad energética.

Ilustración 5

Puntos clave del Gobierno



Nota: "2021–2023: había alerta y no se reorganizó el mando → la coordinación falló en el momento crítico." Autoría propia

5.8 Gobierno de Daniel Noboa (2023–2025)

Daniel Noboa asumió la presidencia en noviembre de 2023, en pleno auge de los apagones programados heredados de la gestión anterior. Su gobierno se encontró con "un sector en crisis, ya que a partir del 24 de octubre de 2023 se iniciaron los racionamientos de energía eléctrica en el país" (MEM, 2023, p. 9). Desde el primer día, la administración Noboa tuvo que activar el aparato institucional para gestionar la emergencia eléctrica, combinando medidas de choque con reformas de mediano plazo, mantuvo inicialmente la estructura básica del Ministerio de Energía y Minas, pero introdujo nuevos mecanismos de coordinación y reforzó instancias de decisión operativa frente a la crisis.

Una de sus primeras acciones fue prorrogar y profundizar la emergencia eléctrica declarada semanas antes. El 15 de abril de 2024, el Ministerio de Energía de Noboa renovó la declaratoria de emergencia sectorial mediante acuerdo ministerial, y pocos días después el Presidente fue más allá: el 19 de abril de 2024, Daniel Noboa emitió el Decreto Ejecutivo Nº 229, declarando un estado de excepción por grave conmoción interna y calamidad pública en todo el territorio nacional debido a la crisis energética, a diferencia de la emergencia sectorial, el estado de excepción es una figura constitucional que centralizó poderes extraordinarios en el Ejecutivo para enfrentar la crisis, incluso suspendiendo temporalmente ciertos derechos o procedimientos ordinarios. En el decreto, el gobierno admitió que era imprescindible contar con un régimen excepcional porque "no se puede superar una situación urgente con el régimen constitucional ordinario", y justificó 60 días de excepción para "superar el déficit energético y garantizar el suministro del servicio de electricidad". Con este marco, Noboa movilizó a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas para resguardar infraestructuras críticas (centrales hidroeléctricas, subestaciones) y prevenir eventuales sabotajes o protestas.

La presencia de militares en instalaciones como la central Coca Codo Sinclair y otras represas fue una medida organizativa de seguridad inédita en décadas recientes, mostrando cómo la coordinación interinstitucional (sector eléctrico + fuerzas del orden) se activó para proteger la operatividad del sistema. Además, el estado de excepción permitió al gobierno agilitar contrataciones y redirigir recursos financieros sin los trámites habituales, fortaleciendo la capacidad de respuesta institucional en el corto plazo.

Con la crisis en curso, Noboa estableció instancias específicas de coordinación y asesoría técnica. En marzo de 2024 formó un "Comité Asesor de Energía", integrado por expertos y autoridades del sector, encargado de recomendar acciones inmediatas para sostener la operación eléctrica. Este comité presidido por la ministra de Energía de turno cobró relevancia hacia octubre de 2024, cuando el nivel del embalse de Mazar (uno de los más importantes del sistema hidroeléctrico) cayó a mínimos críticos. El 24 de octubre de 2024, Noboa ofició al comité asesor liderado por la ministra Inés Manzano exigiendo decisiones "inmediatas" para asegurar la operatividad de Mazar. En dicha comunicación, el presidente recalcó que era "imperativo tomar decisiones respecto a Mazar, para garantizar la continuidad del sistema eléctrico, minimizando el impacto en la ciudadanía".

Esta actuación denota un liderazgo presidencial directo en la coordinación técnico-política de la crisis: Noboa utilizó el comité asesor como un mecanismo organizacional para obtener recomendaciones rápidas de especialistas y, a su vez, para trasmitir instrucciones urgentes a las agencias ejecutoras (CELEC, CENACE, etc.). Bajo su administración también se activó el Gabinete Sectorial de Infraestructura con regularidad. Por ejemplo, el 7 de mayo de 2024 Noboa presidió una sesión de este gabinete sectorial para "revisar asuntos estratégicos", entre ellos la crisis eléctrica, alineando a ministros y altos funcionarios en torno a soluciones integrales. Esta modalidad de "gabinete especializado" reeditó la lógica de los consejos sectoriales creados en 2017, pero ahora enfocados en la emergencia: permitió a Noboa sincronizar políticas entre Energía, Finanzas, Ambiente y demás carteras vinculadas, asegurando un frente gubernamental unido ante la crisis.

La gravedad de la situación llevó a Noboa a tomar decisiones drásticas respecto al talento humano directivo del sector, demostrando un intenso uso del instrumento organizativo en términos de nombramientos y despidos estratégicos, apenas en abril de 2024, tras iniciarse los apagones programados formales, Noboa solicitó la renuncia de la entonces ministra de Energía, Andrea Arrobo, a quien su gobierno acusó públicamente de un supuesto "sabotaje" en la gestión del embalse de Mazar. Aunque la tesis de sabotaje (según la cual se habrían abierto intencionalmente compuertas de la represa) fue cuestionada técnicamente, el hecho derivó en una denuncia penal contra Arrobo y 21 funcionarios por presunta paralización dolosa de servicios públicos, enviando una señal de rectificación institucional. Para sucederla, Noboa encargó temporalmente la cartera de Energía al ministro de Transporte, Pablo Luque, quien de inmediato inició contrataciones emergentes de electricidad, entre ellas la polémica adquisición de una barcaza de generación turca (de *Karpowership*). Luque lideró la adjudicación de 341 MW de generación de emergencia y luego, cumplida esa tarea, fue reemplazado el 2 de julio de 2024 por un nuevo titular definitivo: Antonio Gonçalves. Gonçalves asumió con la encomienda de continuar licitaciones para sumar más potencia, pero su gestión enfrentó el agravamiento del estiaje: hacia finales de septiembre de 2024 los cortes de luz debieron incrementarse nuevamente (hasta 8–10 horas diarias en algunas zonas) ante el agotamiento de reservas hídricas.

En medio de este panorama, Gonçalves terminó presentando su renuncia el 9 de octubre de 2024 alegando motivos personales, justo después de ordenar la ampliación de los apagones a 10 horas. Su salida marcó el cuarto cambio de ministro de Energía en apenas 11 meses de gobierno de Noboa, considerando las transiciones Arrobo → Luque → Gonçalves → Manzano. La propia Inés Manzano, quien era ministra de Ambiente, quedó encargada de Energía desde octubre de 2024, integrando las dos funciones, y tuvo que lidiar tanto con la fase final de la crisis eléctrica como con asuntos petroleros. Esta inusual rotación acelerada ilustra cómo Noboa recurrió al recambio organizacional para intentar corregir rumbos y buscar resultados: cada relevo de autoridad fue una intervención directa en la "organización" del sector, ya sea para depurar responsabilidades, para introducir nuevo liderazgo con distintas estrategias (por ejemplo, Luque provisto de autoridad para compras urgentes, Gonçalves para licitar bloques adicionales, etc.), o para fusionar temporalmente funciones (Manzano uniendo Ambiente y Energía) a fin de optimizar recursos humanos en la cúspide durante la emergencia. Si bien esta turbulencia directiva generó críticas, el gobierno la defendió como necesaria en circunstancias excepcionales.

Gracias a las lluvias estacionales y a las contrataciones emergentes concretadas, hacia finales de 2024 la situación comenzó a estabilizarse. El 20 de diciembre de 2024, el presidente Noboa anunció oficialmente el fin de los apagones a nivel nacional, declarando superada la fase crítica de la crisis energética (los racionamientos

se extendieron por aproximadamente diez meses, de febrero a diciembre de 2024). Con la urgencia mitigada, Noboa giró su atención a la reforma de largo plazo de la institucionalidad estatal para evitar repetir la crisis y cumplir promesas de eficiencia. En julio de 2025 lanzó un ambicioso Plan de Eficiencia Administrativa, buscando reducir drásticamente el tamaño del Ejecutivo en un 41%. Como parte de este plan, mediante el Decreto Ejecutivo Nº 60 (24 de julio de 2025), Noboa redujo el número de ministerios de 20 a 14 y de secretarías nacionales de 9 a 3, realizando varias fusiones de carteras. En lo referente al sector eléctrico, la medida más destacada fue la fusión del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica con el Ministerio de Energía y Minas, para crear una sola cartera integral de "Ambiente y Energía". De esta manera, las competencias ambientales y hídricas pasaron a articularse con las energéticas bajo una misma organización, lo cual, según el gobierno, fortalecería un abordaje sostenible de la política energética a largo plazo. La vocera de la Presidencia indicó que "esta decisión se oficializó mediante Decreto 60, pasando de 20 a 14 ministerios", incluyendo que "el Ministerio del Ambiente... se fusiona al Ministerio de Energía y Minas" Semanas después, el Decreto Ejecutivo Nº 94 (14 de agosto de 2025) formalizó la nueva denominación de Ministerio de Ambiente y Energía, designando a Inés Manzano (quien ya venía encargándose de ambos sectores) como titular de la entidad unificada. Esta reorganización institucional mayor refleja la aplicación del instrumento "Organización" en su máxima expresión: rediseñar la estructura gubernamental para lograr sinergias (energía-ambiente) y eliminar duplicidades, supuestamente con el fin de liberar recursos y evitar la dispersión de responsabilidades en futuras crisis.

Paralelamente, el gobierno Noboa impulsó reformas legales y planes técnicos para consolidar la recuperación del sector eléctrico, en enero de 2024 la Asamblea aprobó la denominada "Ley No Más Apagones", orientada a agilizar inversiones en generación y fomentar eficiencia energética, aunque sus efectos inmediatos fueron limitados. Asimismo, Noboa priorizó la planificación preventiva: ordenó evaluaciones de riesgos en centrales (especialmente Coca Codo Sinclair, ante problemas de erosión regresiva del río Coca) y exhortó a CELEC a acelerar proyectos de energías renovables pendientes. La crisis evidenció la necesidad de diversificar la matriz (muy dependiente del agua), por lo que la nueva cartera Ambiente-Energía tiene el mandato de integrar políticas climáticas con la expansión eléctrica. En términos organizativos, Noboa logró, al final de 2024, desactivar el esquema de racionamientos mediante la coordinación efectiva de CENACE y las eléctricas, que implementaron iniciativas como cambios de horario laboral y teletrabajo en el sector público para reducir la demanda pico. Tales medidas de gestión de la demanda muestran otro aspecto del instrumento organizativo: la concertación interinstitucional (ministerios de Trabajo, de Energía, etc.) para ajustar el funcionamiento del Estado ante la contingencia.

Finalmente, Daniel Noboa desplegó una estrategia organizativa dual frente a la crisis eléctrica: por un lado, acciones inmediatas de mando y control, usando figuras de excepción, comités asesores y cambios de personal para sortear la emergencia; por otro, reformas estructurales de fondo, fusionando ministerios y modernizando el aparato público para apuntalar la resiliencia energética a futuro. Su gobierno evidenció la importancia de contar con instancias flexibles de coordinación (gabinetes sectoriales, comités de expertos) durante una crisis, así como la necesidad de fortalecer las instituciones técnicas una vez superada la emergencia. La fusión de Ambiente con Energía sugiere un enfoque integrado para enfrentar desafíos como la variabilidad climática que afectó a la generación hidroeléctrica. Aunque resta ver los resultados a largo plazo, las medidas de Noboa representan el uso intensivo del instrumento de Organización para reorganizar la estructura estatal en pos de la seguridad energética.

Ilustración 5

Puntos clave del Gobierno



Nota: "2023–2025: arquitectura de emergencia, recentralización y protocolos para evitar repetición del colapso." Autoría propia

6. Conclusiones

El estudio revela que la respuesta del Estado ecuatoriano a la crisis eléctrica de 2023–2025 fue mayormente reactiva y tardía, resultado de decisiones acumuladas a lo largo de los gobiernos de Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa. A pesar de sus diferencias políticas, ninguna administración consolidó una planificación energética integral capaz de anticipar escenarios críticos como la severa sequía que redujo la generación hidroeléctrica. Todos los gobiernos enfrentaron restricciones fiscales, tomaron decisiones postergadas y aplicaron medidas de última hora que finalmente agudizaron la crisis de 2023–2025. Dicho de otra manera, la manifestación de deficiencias estructurales en la política pública.

El análisis indica que los instrumentos de Tesoro y Organización fueron utilizados de forma desequilibrada e insuficiente durante el período estudiado. Las políticas de Tesoro (financiamiento público, subsidios, inversiones) mostraron eficacia limitada y efectos mixtos. Por un lado, la fuerte inversión estatal de la década previa (gobierno de Correa) permitió ampliar la capacidad eléctrica USD 11.200 millones invertidos en 2007–2017, con USD 4.800 millones solo en hidroeléctricas emblemáticas como Coca Codo Sinclair y Sopladora logrando momentáneamente la "soberanía energética". Sin embargo, esa expansión no estuvo acompañada de una estrategia sostenible de mantenimiento ni de diversificación de la matriz. En los gobiernos posteriores, la contracción del gasto público en el sector hizo que el Tesoro se utilizara más para ahorrar costos que para garantizar suministro: Moreno recortó drásticamente el presupuesto eléctrico desde 2017, y Lasso prácticamente paralizó la inversión pública en nueva generación.

Estas decisiones fiscales debilitaron la resiliencia del sistema eléctrico, pues dejaron envejecer el parque térmico y frenaron proyectos de expansión. El Tesoro se terminó usando de forma reactiva, pagando importaciones de energía a Colombia para evitar apagones en 2022–2023 y arrendando generadores móviles en emergencia, tales gastos mitigaron el problema en el muy corto plazo, pero no resolvieron las causas subyacentes.

Por otro lado, las políticas de Organización (reformas institucionales, cambios administrativos) tuvieron una eficacia relativa condicionada por las prioridades políticas de cada gobierno, hubo aciertos parciales: como, por ejemplo, la integración temprana del sector bajo un ministerio unificado (Moreno fusionó en 2018 los ministerios

de Electricidad, Hidrocarburos y Minas en el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables) buscó mejorar la coordinación y reducir costos. Sin embargo, muchas reformas organizativas fueron motivadas más por austeridad que por fortalecimiento técnico. La reducción de burocracia implicó pérdida de personal especializado, el propio Ministerio de Energía reconoció escasez de talento humano técnico debido a la austeridad y alta inestabilidad (Moreno tuvo cuatro ministros de Energía en cuatro años). Ello mermó la capacidad estatal para planificar y reaccionar. En la práctica, la falta de coordinación efectiva se evidenció en que, pese a advertencias tempranas no se declaró la emergencia ni se contrató generación de respaldo a tiempo.

Solo con Noboa, ya en plena crisis, el instrumento organizativo se usó intensivamente al declarar la emergencia nacional, reorganizar el gabinete energético y crear instancias de decisión rápida. Esto permitió agilizar contrataciones y culminar obras paralizadas, demostrando que una intervención organizativa decidida puede acelerar soluciones. En resumen, el Tesoro fue un instrumento subutilizado o mal focalizado hasta etapas críticas, mientras que la Organización se vio limitada por reestructuraciones incompletas y falta de continuidad, restando eficacia a la respuesta estatal.

Cabe destacar que la investigación documenta la interdependencia de estos instrumentos: las medidas financieras sin cambios organizativos pierden impacto, y viceversa. Por ejemplo, subsidios o inversiones de emergencia pueden aliviar apagones temporalmente, pero sin reformas institucionales el problema persiste, de igual forma decretar racionamientos o emergencias contiene la crisis por corto tiempo, pero no sustituye la planificación coordinada a largo plazo, esta relación sugiere que la eficacia relativa de cada instrumento estuvo supeditada a la capacidad (o incapacidad) de articularlos coherentemente.

De cara al futuro, las conclusiones de este análisis implican la necesidad de replantear la gobernanza energética en Ecuador. Primero, se evidencia que la prevención es menos costosa que atender emergencias: el país no puede volver a descuidar el mantenimiento e inversión en infraestructura crítica, pues los ahorros de corto plazo derivan en costos económicos y sociales enormes durante las crisis. A nivel de Tesoro, esto significa institucionalizar un financiamiento sostenido para el sector eléctrico, aislado en lo posible de los vaivenes políticos, es imprescindible racionalizar los subsidios energéticos: la experiencia mostró que los subsidios generalizados erosionan las finanzas de las empresas públicas y desincentivan la eficiencia, por lo que deben focalizarse solo en quienes más lo necesitan. Asimismo, una política tarifaria realista socialmente gradual, pero basada en costos reales permitiría a las empresas contar con recursos para reinversión, evitando la dependencia de rescates fiscales.

En cuanto a Organización, la gobernanza futura debe fortalecer la capacidad técnico-institucional del Estado, lo que implica dotar de estabilidad y recursos humanos calificados a las entidades rectoras y operativas (ministerios, regulador, CELEC, CNEL, CENACE), de modo que puedan planificar con visión de largo plazo y responder coordinadamente ante alertas tempranas. La continuidad de planes maestros (como el Plan Maestro de Electricidad) debe estar asegurada más allá de los cambios de gobierno, evitando empezar de cero con cada administración, de igual manera se requiere mejorar la coordinación interinstitucional y con el sector privado: la crisis demostró que el Estado solo no siempre puede cubrir a tiempo las brechas de generación, por lo que un marco de colaboración público-privada ágil con reglas claras para inversión y un ente regulador robusto será clave para incrementar la oferta eléctrica con diversificación.

Finalmente, la lección más desarrollada es la de resiliencia y visión estratégica, el sector eléctrico enfrenta retos crecientes por el cambio climático (sequías más frecuentes) y por la demanda en aumento; por ello, la gobernanza energética debe adoptar un enfoque anticipatorio, implicando construir redundancias en la matriz (diversificar fuentes más allá de la hidroelectricidad), preparar reservas estratégicas (por ejemplo, capacidad térmica de respaldo o acuerdos firmes de importación) y establecer protocolos de emergencia actualizados. La crisis 2023–2025 ha dejado una suerte de “aprendizaje institucional”: mostró los costos de la inacción y orientó las reformas que ahora deben consolidarse. En palabras del análisis, la clave será un uso responsable y equilibrado de los instrumentos del Estado “Tesoro y Organización” para que Ecuador no vuelva a enfrentar un colapso energético ante eventos previsibles. Solo mediante políticas sostenibles, finanzas sanas y un aparato

institucional competente se podrá garantizar la seguridad energética a futuro, manteniendo el servicio eléctrico como pilar del desarrollo económico y el bienestar social del país.

Uso de instrumentos de Tesoro y Organización.

La crisis energética evidenció una excesiva dependencia del Estado para suplir la demanda con recursos propios (hidroeléctricas y subsidios) y escasa previsión financiera ante la emergencia. Los gobiernos intentaron recurrir al "instrumento Tesoro" con medidas como el subsidio temporal a tarifas (ej. cubrir facturas de hasta 180) o la contratación de emergencia de infraestructura energética. Sin embargo, estas iniciativas sufrieron demoras por falta de recursos presupuestarios: por ejemplo, el Ministerio de Finanzas no asignó fondos a contratos urgentes por ~USD 300 millones para barcazas. A su vez, en el ámbito "Organización" se movilizó la empresa pública CELEC y otras distribuidoras para gestionar soluciones (motores Hyundai, barcazas, nuevos termotanques), pero la reestructuración administrativa fue inconsistente. Se fusionaron ministerios y se despidió personal para "mejorar eficiencia", pero ello desplazó competencias medioambientales y no reforzó la capacidad técnica del sector. En suma, el Estado recurrió frecuentemente a nuevas estructuras y recursos financieros, pero la falta de planificación y de asignación oportuna de presupuesto limitó el impacto de tales instrumentos, generando improvisación institucional.

Debilidades estructurales e institucionales

La crisis puso en evidencia déficits crónicos heredados de varias administraciones. A nivel estructural, predomina una matriz eléctrica poco diversificada (más del 75% hidroelectricidad) y falta de inversión en fuentes alternas y en el mantenimiento de plantas existente. Por ejemplo, represas nuevas como Coca Codo Sinclair no tienen reservorio y sufren con sequías, mientras que otras obras quedan paralizadas por exceso de sobrecostos y negligencia previa. A nivel institucional se observaron carencias de coordinación y continuidad entre gobiernos: las advertencias técnicas del operador eléctrico (Cenace) sobre la sequía en 2023 fueron ignoradas o demoradas en concreción (no se aprobaron a tiempo las barcazas ni se repararon los motores.

Además, la deuda interna entre empresas estatales (por ejemplo, CNEL debía a CELEC cientos de millones) y la extracción de liquidez estatal (Ministerio de Finanzas «tomó millones de CELEC» para cubrir gastos) agravaron la fragilidad financiera del sistema eléctrico. En cuanto a gestión, la politización y desconfianza entre autoridades quedó de manifiesto: críticas cruzadas entre ministros, acusaciones de "sabotaje" y suspensión de proyectos licitados (Energyquil) mostraron un manejo reactivo y dividido. Por todo ello, se concluye que los tres gobiernos estudiados (Moreno, Lasso y Noboa) heredaron un sector en deterioro, con déficit de inversión de largo plazo y estructuras débiles, y fallaron en construir consensos institucionales sólidos para corregirlo.

Reflexiones metodológicas.

El enfoque del rastreo de procesos y la revisión documental permitieron reconstruir cronologías de decisiones clave (declaratorias de emergencia, convenios, decretos) y vincularlas con sus efectos prácticos. Gracias al rastreo de fuentes oficiales, medios y reportes técnicos se identificaron nodos críticos (por ejemplo, la cancelación de licitaciones por falta de permisos o la concesión sin concurso de generadores). Sin embargo, esta metodología enfrenta límites: la opacidad burocrática, la dispersión de información en distintas instituciones y la ausencia de datos actualizados comprensivos (p.ej. informes internos de CELEC) dificultan validar todas las causalidades. También se notó la brecha entre la "versión oficial" y la realidad operativa: sólo un seguimiento riguroso de documentos y testimonios (actas, declaraciones parlamentarias, informes de fiscalización) permitió confrontar discursos públicos con decisiones reales. En síntesis, el trazado de procesos puso de relieve la importancia de contar con bases de datos robustas y cronologías claras, así como la necesidad de triangulación entre fuentes técnicas, entrevistas y prensa para completar la imagen de las políticas aplicadas.

Recomendaciones para políticas energéticas futuras.

Se requiere diseñar un marco de acción integral que potencie la planificación estratégica, fortalezca el financiamiento sostenible, consolide instituciones técnicas independientes y construya resiliencia ante emergencias climáticas. En primer lugar, debe elaborarse un plan energético de largo plazo, con metas claras

de diversificación de la matriz (incorporando térmicas de menor carbono, renovables e interconexiones) y mantenimiento preventivo del parque generador. Tal planificación debe incluir protocolos de gestión de riesgos (por ejemplo, umbrales de almacenamiento de embalses, previsiones de sequía) y simulacros de corte programado. En cuanto a financiamiento, se sugiere crear un fondo de contingencia energética que combine recursos fiscales, multilaterales y privados, evitando depender excesivamente de compras de emergencia (importación de energía externa o combustibles fósiles).

Las tarifas deben reflejar costos reales, pero con mecanismos protectores a consumidores vulnerables. Institucionalmente, se recomienda un rol más fuerte del regulador (ARCERNNR) para supervisar la coordinación interinstitucional, y restablecer separaciones claras entre la política ambiental y minera (que no comprometan la sustentabilidad del sector eléctrico). Por último, para mejorar la resiliencia es indispensable modernizar la infraestructura eléctrica (redes inteligentes, automatización en distribución), como propone la cooperación regional, y promover una gestión comercial eficiente (facturación precisa, control de pérdidas) que mejore la viabilidad financiera de las empresas. En suma, sólo mediante una visión planificada y coordinada, con fuentes financieras preestablecidas y estructuras sólidas, Ecuador podrá enfrentar futuras crisis energéticas con mayor eficacia y sustentabilidad.

7. Referencias

Agencia France-Presse. (2018, 10 de abril). Ecuador anuncia cierre y fusión de ministerios y despido de funcionarios. Voz de América. https://www.vozdeamerica.com/a/ecuador-presidente-lenin-moreno-anuncia-medidas-fiscales-para-reducir-endeudamiento-/4341119.html

Agencia France-Presse. (2025, 3 de junio). Ecuador elimina los subsidios al diésel y la electricidad para sectores industriales. SWI swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-elimina-los-subsidios-al-di%C3%A9sel-y-la-electricidad-para-sectores-industriales/89452672

Agencia Prensa Latina. (2023, 30 de junio). Ecuador deja de recibir 100 millones por subsidios a grandes empresas. Prensa Latina. https://archivo.prensa-latina.cu/2023/06/30/ecuador-deja-de-recibir-100-millones-por-subsidios-a-grandes-empresas

Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (2003). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Anadolu Agency. (2021, 19 de febrero). México compra cuatro barcos con gas ante desabastecimiento por tormenta invernal en Texas (EE. UU.). https://www.aa.com.tr/es/econom%C3%ADa/m%C3%A9xico-compra-cuatro-barcos-con-gas-ante-desabastecimiento-por-tormenta-invernal-en-texas-eeuu/2149995

Banco Central do Brasil. (2001, junio). *Inflation report – Economic policy measures: Measures related to electrical energy rationing*. Banco Central do Brasil.

Brown, K. (2024, 11 de noviembre). “I’m switched off”: Frustration and fatigue as power cuts keep Ecuador in the dark. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/global-development/2024/nov/11/ecuador-energy-generation-power-sources-cuts-blackouts-drought-reliance-hydropower-adapt-diversify-protests?utm_source

CAF. (2005). *Políticas sectoriales en la región andina: Lecciones y propuestas*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/659

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2015). *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF.

Cámara de Industrias de Quito. (2024). [Pronunciamiento sobre pérdidas por apagones]. [Cifras citadas en prensa].

Celi, E. (2024, 23 de septiembre). Ecuador lleva 11 meses con constantes cortes de luz, a pesar de las ofertas presidenciales. *Primicias*. https://www.primicias.ec/politica/ecuador-cortes-luz-daniel-noboa-ofertas-presidenciales-79549/

Consultora Multiplica. (2024, 19 de mayo). Ecuador a oscuras: una historia energética marcada por la ineficiencia. Revista Gestión – Primicias. https://revistagestion.primicias.ec/analisis-economia-y-finanzas/ecuador-oscuras-una-historia-energetica-marcada-por-la-ineficiencia/

Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

EFE. (2024, 20 de septiembre). El Parlamento de Ecuador rechaza "ineficiencia" del Gobierno ante apagones eléctricos. *SWI swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/el-parlamento-de-ecuador-rechaza--ineficiencia--del-gobierno-ante-apagones-el%C3%A9ctricos/48876884

EFE. (2025, 18 de febrero). Noboa asegura que Ecuador no tendrá más apagones en 2025 y 2026. *SWI swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/noboa-asegura-que-ecuador-no-tendr%C3%A1-m%C3%A1s-apagones-en-2025-y-2026/47218640

El Comercio. (2025). La producción hidroeléctrica cae por debajo del promedio en medio de la escasez de lluvias. https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/produccion-hidroelectrica-cae-escasez-lluvias-ecuador/

Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. FLACSO.

Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham House Publishers.

Hood, C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. En P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31–50). McGill–Queen's University Press.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2006). Studying Public Policy (pp. 133–134).

Kaplan, A., & Lasswell, H. D. (1950). *Power and society: A framework for political inquiry*. Yale University Press.

Lasswell, H. D. (2003). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79–103). Miguel Ángel Porrúa. (Trabajo original publicado en 1951).

Manetto, F. (19 de febrero de 2021). Apagón: crisis del gas: así fue la escalada que puso en jaque al sistema eléctrico de México. El País México. https://elpais.com/mexico/2021-02-19/la-semana-que-puso-en-jaque-el-sistema-electrico-de-mexico.html

Manzano Mantilla, M. J. (2022). *Situación actual del sector eléctrico ecuatoriano y sus desafíos* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Maurer, L., Pereira, M., & Rosenblatt, J. (2005). Implementing power rationing in a sensible way: Lessons learned and international best practices (Energy Sector Management Assistance Program Report 305/05). The World Bank & ESMAP. https://documents1.worldbank.org/curated/en/195081468019265228/pdf/ESM3050REPLACE00in0a0Sensible0Way00.pdf

Mayntz, R. (2003). *New challenges to governance theory*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. (Trabajo original publicado en 1998).

Ministerio de Energía y Minas del Ecuador. (2024). *Informe de rendición de cuentas 2023*. [Documento en línea].

Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables – Ecuador. (2019, 26 de febrero). Ministro de Energía presentó el informe de rendición de cuentas 2018.

Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR). (2020). *Transformación y situación actual del sector eléctrico*. Quito: MERNNR

Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. (2021, 20 de septiembre). El Gobierno del Encuentro presenta al sector privado proyectos de generación y transmisión eléctrica por USD 1.861 millones. https://www.ambienteyenergia.gob.ec/el-gobierno-del-encuentro-presenta-al-sector-privado-proyectos-de-generacion-y-transmision-electrica-por-usd-1861-millones-2/

Orozco, M. (2024a). 2024: El año en que se fue y regresó la luz. *Primicias.* *https://www.primicias.ec/economia/crisis-electricidad-cortes-luz-resumen2024-86508/*

Orozco, M. (2024b, 17 de agosto). ¿Qué ha llevado a Ecuador a vivir una larga crisis eléctrica? *Primicias*. https://www.primicias.ec/economia/estiaje-crisis-electrica-ecuador-cortes-luz-76614/

Orozco, M. (2024c, 25 de septiembre). Si Ecuador construyó 14 hidroeléctricas en una década, ¿por qué ahora vive cortes de luz masivos? *Primicias*. https://www.primicias.ec/economia/cortes-luz-crisis-ecuador-hidroelectricas-apagones-79647/

Orozco, M. (2024d, 9 de octubre). Cuatro ministros de Energía en 11 meses de Gobierno y en plena crisis por cortes de luz. *Primicias*. https://www.primicias.ec/economia/ministros-energia-gobierno-crisis-cortes-luz-80877/

Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The 'new institutionalism'* (2nd ed.). Continuum.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. Macmillan.

Presidencia de la República del Ecuador. (2018, 27 de julio). Presidente Moreno invita a los inversionistas extranjeros a hacer negocios con Ecuador. *Boletín oficial*. https://www.presidencia.gob.ec/presidente-moreno-invita-a-los-inversionistas-extranjeros-a-hacer-negocios-con-ecuador/

Primicias. (2024, 21 de noviembre). "Hoy vivimos una crisis eléctrica, pero los culpables ya están sentenciados", dice Daniel Noboa. *Primicias*. https://www.primicias.ec/politica/presidente-daniel-noboa-crisis-electrica-danilo-carrera-83787/

Primicias – Twitter. (2023, 18 de octubre). Comunicado oficial – Medidas emergentes en el sector eléctrico ecuatoriano (tweet con texto e imágenes). (Contiene referencia al Acuerdo Ministerial MEM-2023-0022-AM).

Redacción Política. (2017, 24 de mayo). Lenín Moreno elimina los seis ministerios coordinadores. *El Telégrafo*. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politiko/1/lenin-moreno-elimina-los-seis-ministerios-coordinadores

Redacción Primicias. (2024, 31 de enero). Moreno y Lasso, responsables políticos de la crisis energética, según Fiscalización. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/politica/moreno-lasso-responsables-crisis-energetica-asamblea/

Rendón Marulanda, O. P. (17 de abril de 2024). Así fue la campaña Apagar Paga en el Gobierno de Santos, que el ministro Camacho dice que no sirvió. El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/negocios/apagar-paga-la-campana-de-santos-par-ahorrar-energia-que-gobierno-petro-dice-que-no-sirvio-GM24280732

Reuters. (2024a, 16 de abril). Ecuador's Noboa declares energy emergency, names interim minister. *Reuters*. https://www.reuters.com/world/africa/ecuadors-noboa-declares-energy-emergency-names-interim-minister-2024-04-16/

Reuters. (2024b, 27 de octubre). Ecuador lawmakers approve bill to boost private energy investment. Reuters. https://www.reuters.com/business/energy/ecuador-lawmakers-approve-bill-boost-private-energy-investment-2024-10-27/?utm_source

Reuters. (2025c, 30 de junio). Ecuador to receive $1 billion foreign investment linked to renewable energy. https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/ecuador-receive-1-billion-foreign-investment-linked-renewable-energy-2025-06-30/

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2025, 24 de julio). El Gobierno pone en marcha plan de eficiencia administrativa: Se reduce 41% de instituciones del Ejecutivo (Boletín 64). *Comunicado oficial*.

Swissinfo. (19 de septiembre de 2024a). Empresarios de Ecuador estiman pérdidas de 20 millones de dólares por cada noche de apagón. https://www.swissinfo.ch/spa/empresarios-de-ecuador-estiman-p%C3%A9rdidas-de-20-millones-de-d%C3%B3lares-por-cada-noche-de-apag%C3%B3n/87575997

Swissinfo. (3 de junio de 2025b). Ecuador elimina los subsidios al diésel y la electricidad para sectores industriales. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-elimina-los-subsidios-al-di%C3%A9sel-y-la-electricidad-para-sectores-industriales/89452672

Tapia, E. (2023a, 18 de octubre). Gobierno declara emergencia energética y acelerará contrataciones. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/economia/emergencia-energia-electrica-sequia-fenomeno-nino/

Tapia, E. (2023b, 9 de noviembre). Finanzas toma USD 57,5 millones de las cuentas de Celec en un año de apagones eléctricos. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/economia/electricidad-finanzas-ecuador-presupuesto-inversion/

Tapia, E. (2024c, 24 de octubre). Cenace ya advirtió los peligros por la sequía en 2022: ¿Qué impidió tomar medidas para evitar cortes de luz? *Primicias*. https://www.primicias.ec/economia/cenace-sequia-crisis-electrica-cortes-luz-informes-81910/

Torres Páez, C. C., & Gómez Ceballos, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.

Torres-Toukoumidis, A., González-Moreno, S. E., Pesántez-Avilés, F., Cárdenas-Tapia, J., & Valles-Baca, H. G. (2021). Educational public policy during the pandemic: Comparative study of Mexico and Ecuador. *Education Policy Analysis Archives, 29*, 88. https://doi.org/10.14507/epaa.29.6362

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2016, 13 de septiembre). Apagar Paga (nota informativa). https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2016/Apagar-Paga.aspx

Valencia, A. (19 de junio de 2024). Power back on in Ecuador after massive outage blamed on transmission failure. Reuters. https://www.reuters.com/world/americas/nationwide-power-outage-leaves-ecuador-dark-2024-06-19/?utm_source

Villota, T. (2023, 22 de noviembre). Gobierno de Guillermo Lasso deja firmados contratos para ocho nuevos proyectos eléctricos. *La Voz del Tomebamba*. https://www.lavozdeltomebamba.com/2023/11/22/gobierno-de-guillermo-lasso-deja-firmados-contratos-para-ocho-nuevos-proyectos-electricos/

Xinhua. (2024, 25 de octubre). Noboa pide a comité asesor tomar decisiones inmediatas ante crisis eléctrica en Ecuador. *Agencia Xinhua*. https://spanish.xinhuanet.com/20241025/fc463faf5f2349abbfd811a2ad5b6029/c.html