

ANÁLISIS COMÚN DE PAÍS

MARZO 2022



NACIONES UNIDAS
ECUADOR



Contenido

| | |
|-----------|--|
| 5 | Resumen Ejecutivo |
| 7 | Introducción |
| 9 | Análisis de contexto |
| 9 | i. Contexto político institucional |
| 11 | ii. Contexto económico |
| 11 | Actividad económica |
| 12 | Política fiscal y deuda pública |
| 13 | Sector monetario y financiero |
| 14 | Sector externo |
| 15 | Mercado laboral |
| 15 | Perspectivas económicas al corto y mediano plazo |
| 16 | iii. Contexto de financiación para el desarrollo |
| 17 | Fuentes de financiamiento interno y externo |
| 19 | El reto de la institucionalidad |
| 19 | Potencial por desarrollar |
| 20 | iv. Alianzas para el cumplimiento de los ODS |
| 22 | v. Cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos |
| 25 | vi. Análisis de riesgos |
| 27 | Progreso de la implementación de la Agenda 2030 en el país |
| 30 | Principales desafío |
| 30 | PROTECCIÓN SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD |
| 31 | 1.1 Pobreza y desigualdad |
| 33 | 1.2 Salud |
| 36 | 1.2.1 Salud materno infantil y reducción de muerte materna |
| 37 | 1.2.2 Prevención del embarazo en niñas y adolescentes |
| 38 | 1.3 Personas con VIH |
| 40 | 1.4 Educación |
| 43 | 1.5 Alimentación y nutrición |
| 44 | 1.5.1. Alimentación |
| 45 | 1.5.2. Desnutrición crónica infantil (DCI) |
| 46 | 1.5.3. Sobrepeso y obesidad |
| 47 | 1.6 Agua, higiene y saneamiento |
| 48 | 1.7 Protección social |
| 49 | 1.7.1 Cobertura de la protección social: niñez, mujeres, personas en edades activas y personas mayores |
| 51 | 1.7.2 Sostenibilidad de la protección social |
| 52 | 1.7.3 Institucionalidad de la protección social |
| 53 | 1.8 Cultura |

| | |
|-----|--|
| 55 | GESTIÓN AMBIENTAL Y ACCIÓN CLIMÁTICA |
| 57 | 2.1. Gestión, manejo de información y financiamiento de la agenda ambiental |
| 59 | 2.2. Biodiversidad, ecosistemas y recursos hídricos |
| 64 | 2.3. Cambio climático |
| 64 | 2.3.1 Marco normativo y gestión del cambio climático |
| 66 | 2.3.2 Emisiones de gases de efecto invernadero y mitigación del cambio climático |
| 67 | 2.3.3 Adaptación al cambio climático |
| 68 | 2.3.4 Impactos del cambio climático |
| 69 | 2.3.4.1 Impactos del Cambio Climático en la salud |
| 69 | 2.3.4.2 Impactos del Cambio Climático en los glaciares |
| 69 | 2.3.4.3 Impactos del cambio climático en la biodiversidad |
| 70 | 2.3.4.4 Acidificación y aumento del nivel del mar |
| 70 | 2.3.4.3 Impactos del cambio climático en afectaciones a infraestructura |
| 71 | 2.3.5 Acción frente al cambio climático |
| 73 | 2.4. Producción y consumo responsable y sostenible (economía circular y eficiencia energética) |
| 80 | IGUALDAD SOCIOECONÓMICA Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA SOSTENIBLE |
| 81 | 3.1 Macroeconomía, incentivos, sistema económico |
| 83 | 3.2 Trabajo y empleo decente |
| 85 | 3.3 Producción, productividad y emprendimiento |
| 89 | 3.4 Urbanización y comunidades sostenibles |
| 92 | 3.5. Vulnerabilidad frente a amenazas |
| 95 | ESTADO DE DERECHOS, INSTITUCIONES SÓLIDAS Y COHESIÓN SOCIAL |
| 96 | 4.1 Gestión eficiente, eficaz y transparente |
| 102 | 4.2 Participación ciudadana |
| 106 | 4.3 Cohesión social |
| 109 | 4.4. Violencia |
| 109 | 4.4.1. Violencia basada en género (VBG) y femicidio |
| 111 | 4.4.2. Violencia en contra de niñas, niños y adolescentes |
| 113 | 4.5 Paz y seguridad |
| 116 | 4.6 Acceso a la justicia |
| 120 | 4.7 Sistema de rehabilitación social |
| 122 | 4.8 Trata de personas y migración riesgosa |
| 124 | 4.9 Personas en situación de movilidad humana |
| 124 | 4.9.1. Acceso a regularización migratoria |
| 126 | 4.9.2. Acceso y calidad del asilo |
| 127 | 4.9.3 Integración de refugiados y migrantes |
| 128 | 4.9.4 Xenofobia |
| 130 | Conclusiones |
| 134 | Anexos |
| 135 | Bibliografía |

Resumen Ejecutivo

El Sistema de Naciones Unidas (SNU) implementa una serie de reformas internas encaminadas a crear las condiciones para que las estructuras establecidas a nivel de países estén preparadas y coordinadas para implementar la Agenda 2030 de desarrollo sostenible ante la necesidad de abordar integralmente los desafíos sociales, económicos y ambientales que afectan primordialmente a las personas en situación de desprotección, exclusión y vulnerabilidad, bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás”.

Para avanzar en este propósito se lleva adelante un proceso de planificación estratégica y participativa con el Estado, actores claves y el SNU que conducirá a la firma del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Ecuador para el periodo 2022-2026.

La elaboración del Marco de Cooperación 2022-2026 requiere de la valoración previa de la situación del desarrollo a través del Análisis Común de País (CCA por sus siglas en inglés) en Ecuador, que permitió analizar los avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la identificación de las necesidades, brechas, prioridades, desafíos y oportunidades relacionadas. La elaboración del CCA se desarrolló con el apoyo y conducción de la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) del SNU en Ecuador. La metodología utilizada se basó en la recopilación y análisis de datos a través de la identificación y revisión de la documentación oficial nacional e internacional, consultas con miembros de la sociedad civil, sector privado, academia, grupos en situación de vulnerabilidad, cooperación internacional, grupos de derechos humanos, sindicatos y gobierno y entrevistas individuales con expertos.

El Análisis Común de país (CCA), documento que se actualiza de forma anual, revela que la crisis multisistémica producto de la pandemia de COVID-19 puso en riesgo el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que propone la Agenda 2030, la hoja de ruta en los ámbitos social, ambiental y económico para los 193 Estados miembro de Naciones Unidas. Sin embargo, el análisis también detecta señales positivas en otras áreas de trabajo que pueden funcionar como punto de partida para emprender un nuevo camino que involucre a todos los actores políticos y sociales de un territorio tan diverso como repleto de desafíos.

Del análisis se desprende que hasta 2021 en Ecuador la mayoría de los ODS estaban todavía lejos de alcanzarse, y que la pandemia disminuyó las posibilidades del cumplimiento de varios de ellos, en particular los que apuntan a poner fin a la pobreza (ODS 1); alcanzar el hambre cero (2); garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades (3); mejorar las condiciones de trabajo decente y crecimiento económico (8); reducir las desigualdades (10); gestionar sosteniblemente la vida de los ecosistemas terrestres (15), y alcanzar la paz, justicia e instituciones sólidas (16).

Como contrapartida, y aunque todavía quede mucho trabajo por hacer, hay señales positivas para rescatar en la búsqueda de educación de calidad (4); en el trabajo por ofrecer servicios de calidad y sostenibles de agua y saneamiento (6); en el desarrollo de energía asequible y proveniente de orígenes no contaminantes (7); en construir ciudades y comunidades más inclusivas y resilientes (11), y en todo lo vinculado con la toma de acciones para combatir el cambio climático (13).

Parte de estos resultados se explican en el compromiso asumido por el Ecuador para

alinearse con la Agenda 2030, adoptada como una referencia para la elaboración de programas y estrategias por parte del Gobierno nacional, como para la propia Asamblea Nacional, que cuenta con un grupo parlamentario abocado al cumplimiento de los ODS. Todo ello ha motivado al sector privado, la sociedad civil, la academia y la propia cooperación internacional a sumar esfuerzos para llegar a buen puerto.

En cuanto a avances para cumplir estos objetivos, en 2021 el Ecuador ocupó el puesto 53 de 165 en el último Reporte de Sustentabilidad de la Universidad de Cambridge, y el quinto entre los países de América Latina y el Caribe, siendo únicamente superado por Uruguay, Cuba, Costa Rica y Argentina.

Eso no quiere decir, sin embargo, que el camino esté allanado: tan permeable a los cimbronazos externos como el resto de la región, 2020 le significó al Ecuador la caída más pronunciada de su Producto Interno Bruto (PIB) desde que se toman estadísticas de crecimiento económico del país. Y aunque el año pasado haya mostrado síntomas de recuperación, las perspectivas a futuro no dejan de ser moderadas: se espera que el desplome de sectores tan sensibles para su economía como el comercio, el turismo o la manufactura, entre otros, sumado al consecuente aumento del desempleo y la pobreza, sean cargas difíciles de resolver en el corto plazo. Y eso, a ocho años del 2030, no es un detalle menor.

Con ello en mente, para alcanzar los 17 ODS y sus 169 metas, el CCA pone el énfasis en que el país debe sumar mecanismos para articular a todos los actores e iniciativas relacionadas con la implementación de la Agenda 2030, entendiendo que el trabajo mancomunado es esencial para lograr el impacto necesario. Y, para lograrlo, es necesario un enfoque holístico: no se puede pensar en la recuperación económica sin antes hablar de sustentabilidad, por ejemplo, así como tampoco hay posibilidades de crecimiento si no se abordan las desigualdades, algo particularmente sensible en un país multicultural y con tantas brechas como el Ecuador.

Para eso, además de aportar toda su experticia, la ONU está abierta para funcionar como un espacio donde todos los sectores, incluidos los grupos vulnerables, puedan encontrarse a dialogar y pensar juntos el rumbo a seguir. “La respuesta a la pandemia y al descontento generalizado que la precedió deberá basarse en un Nuevo Contrato Social y un Nuevo Acuerdo Global que creen igualdad de oportunidades para todos y respeto por los derechos y libertades de todos”, propuso el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, en una Conferencia celebrada en 2020, en Johannesburgo, con motivo del Día Internacional de Nelson Mandela. Y ese también es el mensaje que se desprende del CCA entendiendo que toda crisis también puede ser una oportunidad: el presente se constituye entonces como un momento bisagra en el que todas las condiciones están dadas para reconstruir el mundo y hacerlo un lugar más equitativo y sostenible.

Introducción

El presente Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) del Sistema de Naciones Unidas (SNU) elabora un estado de situación del Ecuador con vistas a identificar los principales desafíos que el país enfrenta para cumplir con la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se trata de un estudio de caso bajo un diseño de investigación descriptiva para detectar y evaluar el progreso, las oportunidades, los riesgos y los cuellos de botella que se presentan en este camino, teniendo en cuenta factores estructurales, así como la propia coyuntura y los diversos escenarios que ambas variables delimitan al interactuar entre ellas.

En ese sentido, es inevitable contemplar la incidencia de la pandemia de COVID-19, con efectos a nivel sanitario, pero también en lo económico, en lo social y en lo ambiental, tanto en el tiempo presente como a corto, mediano y largo plazo. Su impacto, entonces, también es objeto de estudio de este documento, así como las medidas que debieron tomarse para hacerle frente y cómo todo ello repercutió en la implementación de la Agenda 2030 en el país.

Para estructurar el análisis, el documento divide los desafíos que atraviesa el Ecuador en cuatro ejes: Protección social y servicios sociales de calidad, abarcando temáticas como la pobreza, el hambre y el bienestar integral de todos los individuos; Gestión ambiental y acción climática, dedicado a la protección del ambiente, la sustentabilidad y el rol que ocupan los recursos naturales en el país; Igualdad socioeconómica y transformación productiva sostenible, es decir, el sistema económico y la macroeconomía, la generación de condiciones para el florecimiento de empleos decentes, el desarrollo de la matriz productiva del país y el contraste entre poblaciones urbanas y rurales; y Estado de derechos, instituciones sólidas y cohesión social, con cuestiones que atañen a las instituciones democráticas, la convivencia y cohesión social o problemáticas que calan hondo especialmente en los sectores más vulnerables, como la trata de personas, el acceso a la justicia y los fenómenos migratorios.

Para lograrlo, el documento apela a investigaciones, estudios, datos, análisis y recursos generados a partir de fuentes oficiales, así como por las Naciones Unidas, la academia, la sociedad civil y otros actores.

El compromiso de “no dejar a nadie atrás” que guía a la Agenda 2030 está presente a lo largo de todo el documento, tanto desde lo conceptual como en lo fáctico, con un enfoque permanente en los derechos humanos, uno de los tres pilares de la Organización —junto con el desarrollo y paz y seguridad—, y en las desigualdades de todo tipo, desde brechas económicas o de género hasta geográficas, culturales, étnicas, de origen, etarias y sociales. De esta manera, la recolección de información y su tratamiento para este documento están regidos por estos principios, con vistas a identificar y entender fenómenos existentes y así diagramar recomendaciones para acciones a futuro que permitan abordarlos.

Los hallazgos fueron complementados a través de un amplio proceso de consultas en el cual se indagó los principales socios sobre los desafíos de desarrollo, las soluciones y el valor de Naciones Unidas para acompañar en su abordaje. Los resultados obtenidos durante las consultas permitieron retroalimentar el análisis común de país y orientar la priorización y formulación de resultados.

Con el sector público, se realizaron 15 talleres presenciales temáticos que contaron con la participación de 43 instituciones y cerca de 300 personas. Se organizaron 21 grupos focales de socios estratégicos y titulares de derechos, entre los que destacan organizaciones de la sociedad civil de mujeres, grupos LGBTQ+, ambientales, indígenas y afrodescendientes, jóvenes y personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, organizaciones de voluntariado, productores y trabajadores, gobiernos locales, gremios, academia, sector privado y fundaciones, defensoras/es de derechos humanos, activistas, actores locales, medios de comunicación, instituciones financieras internacionales y agencias de cooperación internacional. Se organizaron siete entrevistas a expertos y expertas y se realizó un análisis de redes sociales, a través de inteligencia artificial, para identificar las principales preocupaciones de la población.

Los resultados de estas consultas fueron sistematizados¹ y considerados para el diseño de respuestas más adecuadas y legítimas.



1 Proceso de consultas para la construcción del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2022-2026 (UNSCDF, por sus siglas en inglés). Disponible en: https://ecuador.un.org/sites/default/files/2022-05/Sistematizaci%C3%B3n_ConsultasNuevoMarcoCoopNNUU2022-2026.pdf

Análisis de contexto

i. Contexto político institucional

El país y la región enfrentan una importante crisis ocasionada por la situación de la economía mundial tras el impacto de la pandemia, pero también relacionada con dificultades económicas domésticas y estructurales.² La emergencia sanitaria por la COVID-19 generó graves impactos humanos y económicos en la sociedad ecuatoriana: la pobreza y extrema pobreza por ingresos se incrementó del 25% al 33% y del 8,9% al 15,4%, respectivamente, entre diciembre de 2019 y diciembre 2020. Asimismo, el índice de Gini retrocedió a 0,5. La pandemia reveló también el rol clave de los recursos naturales y los servicios asociados a ellos en la lucha contra el virus, como, por ejemplo, agua, electricidad y alimentos.

Según el ejercicio de evaluación socioeconómica de los efectos de la pandemia en 2020, las pérdidas de los diversos sectores de marzo a diciembre de ese año alcanzaron los US\$ 16.382 millones, siendo los principales afectados el comercio (US\$ 5.514,9 millones), el turismo (US\$ 1.809,7 millones) y la manufactura (US\$ 1.716,8 millones), entre otros (STPE, PDNA, 2021). Según el Banco Central del Ecuador (BCE), los sectores que han registrado las mayores variaciones negativas en el Producto Interno Bruto (PIB) son los de refinación de petróleo (-19,3%), transporte (-13,8%), alojamiento y servicios de comida (-11,6%), construcción (-11,1%), actividades profesionales (-8,8%), comercio (-8,2%), enseñanza y servicios sociales y de salud (-7,3%), manufactura (-6,9%), otros servicios (-5,5%) y servicio doméstico (-4,9%) (STPE, PDNA, 2021).

Ecuador experimentó un período de bonanza durante el primer lustro de los años 2010, el cual llegó a un abrupto final con la caída del precio internacional del petróleo en 2014 y se agravó por el terremoto de abril de 2016, cuyo impacto para el sector público se calculó en US\$ 2.250 millones (STPE, PDNA, 2021).³ El cambio de Gobierno al año siguiente significó una etapa de transición con importantes ajustes políticos, sociales y económicos, entre ellos los ajustes estructurales motivados por la crisis fiscal, la estrategia de austeridad pública y el endeudamiento expansivo. La propuesta del Gobierno de eliminar los subsidios a los combustibles, en octubre de 2019, estalló en protestas de descontento que llevaron a su derogación.

Las elecciones seccionales de 2019 y las nacionales de 2021 marcaron escenarios de polarización y fragmentación. Entre 2017 y 2021 se sucedieron cuatro vicepresidentes y el Ejecutivo dio paso a un redimensionamiento acelerado del Estado que redujo el número de sus instituciones: pasó de 130 a 101 (de 38 a 24 con rango ministerial) y de 499 mil funcionarios en el Ejecutivo a 431 mil, incluyendo la fusión y eliminación de varias empresas públicas. Estos cambios generaron una alta volatilidad e inestabilidad institucional. La crisis fiscal y los recortes en casi todos los sectores, incluyendo la educación y la salud, impactó también la capacidad estatal para responder a la pandemia y para la recuperación socioeconómica.

2 Manzano O. y Saboin J. L. (Junio 2020) *Vulnerabilidades de la región andina ante la crisis derivada por la pandemia COVID 19*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vulnerabilidades-de-la-region-andina-ante-la-crisis-derivada-de-la-pandemia-por-COVID-19.pdf>

3 <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Evaluacion-de-los-Costos-de-Reconstruccion-Resumen-Ejecutivo.pdf>

La gobernabilidad también se vio mermada con una legislatura con altos índices de movilidad política (47% en el periodo 2017-2021), que complicó la relación entre el Ejecutivo y la Asamblea, haciendo que leyes claves para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se aprobaran sin garantizar recursos para su aplicación. Además, en el último periodo legislativo se trataron 13 juicios políticos en el pleno, nueve de los cuales prosperaron, impactando la gestión de ministerios claves del Ejecutivo y de otras entidades de control como la Contraloría General, la Fiscalía General, la Procuraduría General y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A su vez, esto elevó la importancia de luchar contra la corrupción como prioridad en la agenda pública, y de forma conexas, la importancia de reformar el sistema de rehabilitación social y de fortalecer acciones para luchar contra la delincuencia y el crimen organizado.

Ecuador, al igual que otros países de la región, experimenta una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, que también se debe al alto nivel de corrupción que percibe la ciudadanía, además de la insatisfacción con estas instituciones. El Latinobarómetro 2020 señala que la confianza en el Gobierno es de apenas el 12,8%, en la Función Judicial del 17,6% y en la Asamblea Nacional del 12,8% (suma de las categorías “mucho” y “algo”). La misma encuesta señala que corrupción (17,8%), junto con la economía y los problemas económicos/financieros (18,3%), la pobreza (11,5%) y el desempleo (8,2%) son las principales preocupaciones de las personas que viven en el país.

El actual Gobierno asumió sus funciones en mayo de 2021, en un contexto de crisis multidimensional y con impactos económicos, sociales y ambientales agravados por la pandemia de COVID-19. Frente a esta realidad, ha orientado sus acciones hacia la austeridad fiscal, la reactivación productiva y las reformas laborales. Los primeros meses han estado marcados por la implementación de un exitoso plan de vacunación que ha llegado al 87,69% con primera dosis y 82,67% con dos dosis (de 5 años y más) (MSP, 2022), por la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y por el envío a la Asamblea Nacional de una serie de leyes reformativas. En materia social, el Gobierno ha puesto énfasis en el combate a la desnutrición crónica infantil, como así también en la regularización e inclusión de la población en movilidad humana, la lucha contra la violencia de género y el combate a la corrupción. Se ha propuesto también mantener el diálogo con distintos sectores, como organizaciones indígenas, gremios de trabajadores, asociaciones de campesinos y agricultores, etcétera.

El PND es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado. Incluye 5 ejes programáticos: Económico, Social, Seguridad, Transición ecológica e Institucional. Tiene 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas, con una visión de largo plazo al 2030. Hasta 2025 se buscan, entre otras, las siguientes macrometas: generar 2 millones de empleos de calidad para los ecuatorianos; disminuir la pobreza multidimensional rural en 15 puntos; combatir la desnutrición crónica infantil en menores de 2 años hasta reducirla en 6 puntos porcentuales; incrementar en 30% la clase media en el país; incrementar 265 mil hectáreas bajo protección hídrica; aumentar en un 10% el acceso a Internet, logrando un 78% de alcance en todo el país; y combatir la corrupción a fin de reducir el índice de percepción de corrupción en Ecuador, pasando del puesto 93 en el 2019 al 50 para el 2025 (SNP, PND, 2021). Estas metas trazan el camino para el apoyo que brindará la ONU a través de su nuevo marco de cooperación.

En este contexto, resulta fundamental la construcción de consensos entre los distintos actores políticos y sociales que, basados en el interés común y con una visión de Estado, permitan fortalecer la institucionalidad y responder a los retos que se plantean en el contexto actual de reactivación y recuperación pospandemia, fortaleciendo la cohesión social y la estabilidad económica con equidad, permitiendo mejorar las condiciones de vida de todas las personas, incluyendo aquellas en movilidad humana, con la garantía de que nadie quede atrás.

ii. Contexto económico

La formación económica del Ecuador se ha caracterizado por una alta vulnerabilidad a factores de shock externos de diversa índole, variaciones de precio del petróleo y de sus derivados, los fenómenos naturales, especialmente los derivados del cambio climático y más recientemente la pandemia global de la COVID-19, entre otros; y a factores internos como la falta de flexibilidad del gasto, las crecientes presiones de gasto fiscal y la imposibilidad de implementar una política monetaria.

En los años anteriores a la pandemia de COVID-19, la economía ecuatoriana estaba atascada en un ciclo de crecimiento bajo, debido parcialmente por el proceso de reducción del tamaño del Estado (una condición para el financiamiento de organismos internacionales de crédito), con recortes presupuestarios para inversión y gasto corriente. Entre 2015 y 2019, la economía tenía un crecimiento promedio de 0,5% anual.

La pandemia de COVID-19 impactó a la economía de forma importante y ocasionó una caída del PIB de 7,8% en 2020 (la baja más pronunciada desde el comienzo de estadísticas de crecimiento económico en el país) y el país sufrió pérdidas netas de US\$ 16.381,7 millones, equivalente al 16,6% del PIB (STPE, PDNA, 2021). Las repercusiones de la contracción económica se sintieron en varios sectores, con aumentos en el desempleo y retrocesos en el empleo adecuado, una subida importante en la pobreza y pobreza extrema y una creciente presión fiscal, debido a altos niveles de deuda pública y la caída en los ingresos fiscales a raíz de la pandemia. Durante esta, el Gobierno, por falta de recursos y la imposibilidad de acceder a financiamiento externo, fue obligado a tomar medidas procíclicas y continuó con el recorte del gasto público. El Gobierno tomó la decisión de pagar la deuda pública como una estrategia para cerrar la renegociación de los bonos globales y obtener financiamiento de libre disponibilidad con varios organismos multilaterales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Aunque Ecuador experimentó una recuperación económica en 2021 (de 4,2%) debido a la rapidez de la vacunación, las perspectivas económicas a mediano plazo son moderadas.

Actividad económica

La economía ecuatoriana ha ido lentamente diversificándose en los últimos años, con el sector petrolero teniendo menos incidencia (en 2008 el petróleo representaba el 13% de la economía ecuatoriana y en 2019 sólo el 9%). Esto tiene que ver con los límites de capacidad de producción, en donde el valor total de la producción petrolera ha quedado casi sin cambios en los últimos 10 años. Asimismo, sectores como manufactura y comercio (los dos más importantes de la economía) han visto sus contribuciones quedar relativamente sin cambios mientras ha habido una expansión en la importancia del transporte, los servicios financieros y la acuicultura en este mismo tiempo.

Al lado de la oferta, en los últimos años ha habido un cambio de la inversión hacia el consumo de los hogares en la composición de la economía. En los cinco años anteriores a la pandemia, la inversión (formación bruta de capital fijo) experimentó una caída anual de 2,4%, mientras que el consumo de los hogares creció en 0,7% anual. Este cambio, dando menos importancia a la inversión (que corresponde a menores niveles de ahorro), puede tener repercusiones en el mediano plazo, ya que el gasto en la inversión es importante para fortalecer y modernizar las empresas.

En 2020, la economía fue golpeada no solamente por la pandemia de COVID-19 sino también por problemas en la producción petrolera. El sector experimentó una contracción del 9% y la refinación de petróleo del 19,3% por problemas en los oleoductos principales y las refinerías, exacerbado por un precio del petróleo relativamente bajo. Los otros sectores más afectados en 2020 fueron transporte (-13,8%), alojamiento y servicios de comida (-11,6%) y construcción (-11,1%).

Política fiscal y deuda pública

La política fiscal en el Ecuador es actualmente un reto, con un déficit estructural del balance primario y global durante los últimos años que ocasionó un aumento en el saldo de la deuda pública, dejando el país con poco espacio fiscal para reaccionar ante los efectos de la pandemia. La situación y los retos actuales de la política fiscal se analiza a más detalle en el capítulo del eje Igualdad socioeconómica y transformación productiva sostenible, pero aquí se analizará la estructura de la política fiscal actual en el Ecuador.

En 2019, Ecuador registró ingresos fiscales totales equivalente al 23% del PIB, y entre los 18 países de América Latina, solo Uruguay (28%) y Bolivia (27%) registraron ingresos del Gobierno Central mayores en porcentajes del PIB que el Ecuador (CEPAL, 2021). Pero cuando se analizan los ingresos tributarios en el Ecuador, la situación es distinta. En ese mismo año, el país registró ingresos fiscales equivalentes al 13,5% del PIB, y entre los 18 países de América Latina, está en el décimo primer puesto (y solo Paraguay tiene un menor porcentaje de ingresos fiscales en América del Sur) (CEPAL, 2021). Esto implica que Ecuador depende más de los ingresos no tributarios para financiar su ejecución presupuestaria que otros países en la región. Los ingresos no tributarios provienen mayormente del sector petrolero, y son sujetos a los cambios en los precios internacionales del petróleo y en la producción actual en los campos petrolíferos.

En comparación con los otros países en la región que son extractores de minerales y petróleo (Bolivia, Chile, Colombia, y Perú), Ecuador depende más de los ingresos no tributarios que el resto para la financiación de su Gobierno. En 2019, Ecuador recaudó el 58,7% de sus ingresos fiscales de tributación, mientras que Chile, Colombia y Perú recaudaron más del 85% y Bolivia el 68,1% (CEPAL, 2021). El bajo nivel de ingresos tributarios se debe parcialmente a la evasión de impuestos (estimados en alrededor de US\$ 6 mil millones anuales), y de un régimen del impuesto a la renta que tiene una imposición bastante baja.

Los bajos niveles de recaudación tributaria y los altos niveles del gasto fiscal conllevaron a un aumento en la deuda pública, que terminó 2021 en US\$ 62.205 millones (equivalente al 59,0% del PIB) (MEF, 2021).⁴ Aunque en Ecuador, por ser

4 Los valores oficiales de la deuda pública no toman en cuenta obligaciones que tiene el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), de casi 11 mil millones de dólares. Este monto, por el acuerdo que el país tiene con el FMI, debe estar incluido dentro de la deuda pública, lo cual aumentaría el indicador deuda/PIB en un poco más de 10 puntos porcentuales una vez que esté incorporado en el indicador.

un país dolarizado, no hay una gran diferencia entre la deuda externa e interna, la primera representa el 74,0% del total, con los organismos internacionales (33,9%) y los tenedores de bonos internacionales (28,5%) siendo los dos acreedores más importantes en la cartera de deuda pública.

Con la renegociación de la deuda externa en 2020, el Ecuador ha ganado una reducción en las amortizaciones programadas durante los próximos años, con un aumento en los pagos programados empezando en 2023 que pondrá más presión en la política fiscal. Debido a la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, el país tiene la obligación de reducir su cartera de deuda al 40% del PIB hasta 2033,⁵ lo que implica que no puede emitir nueva deuda para cubrir los pagos del principal de la deuda (como los niveles están basados en un porcentaje del PIB, un mayor ritmo de crecimiento económico le da mayor flexibilidad al país para manejar la cartera de deuda pública) (LOOFP, 2020). El Ecuador puede usar este tiempo para reorganizar sus ingresos y gastos fiscales para poner el país en un camino a un manejo fiscal más sostenible.

Sector monetario y financiero

Ecuador es un país dolarizado, lo que implica que las autoridades monetarias tienen poca incidencia en la política monetaria y esa misma tiene una gran relación con el sector externo. La oferta monetaria, que puede incidir en las tasas de interés, no depende del manejo del Banco Central sino de la balanza comercial y otros flujos (remesa, inversión extranjera directa, etc.) que pueden aumentar o reducir la cantidad de dólares en la economía. Ser un país dolarizado le da mayor estabilidad al sistema monetario-financiero, pero al mismo tiempo crea estas limitaciones mencionadas.

Mientras que los países en América Latina con tipos de cambio intermedios o flexibles vieron su base monetaria aumentar en más de 19% durante 2020 (poniendo más liquidez en la economía para contrarrestar el impacto económico de la pandemia e intentando reactivar la actividad económica), en Ecuador la base monetaria solo aumentó en 8,4%. Esto se debe en gran medida a un influjo de recursos desde los organismos multilaterales, y también ocasionó que las reservas internacionales registraran un aumento importante durante 2020: terminaron ese año con un valor de US\$ 7.195,7 millones (lo que representa más de 4 meses de importaciones⁶), más del doble del valor en diciembre de 2019 (US\$ 3.397,1 millones).

En el sector bancario/financiero, al finalizar 2021 tanto los depósitos como la cartera bruta de crédito registraron una variación anual positiva de 9,8% y 14,0%, respectivamente, y sus valores brutos son US\$ 41.206 y US\$ 33.660 millones. Aunque los dos han registrado una mejora en el último año, es importante tomar en cuenta que el segundo trimestre de 2020 fue la época en donde la pandemia golpeó más duro al Ecuador, ocasionando una paralización económica y una caída del PIB en el segundo trimestre de más del 12%. El 61% de la cartera de crédito está destinada a créditos productivos, un valor que se ha mantenido más o menos constante en los últimos años, mientras el 39% está destinada a créditos de consumo. Después de un repunte durante 2020, la tasa de morosidad de los créditos ha retornado a un valor similar a lo que existía antes de la pandemia, 2,1%, mientras que la cartera improductiva ha aumentado en 6% en el último año. Ambas están mayormente

⁵ Vea el capítulo del eje Igualdad socioeconómica y transformación productiva sostenible para una descripción de esta ley.

⁶ Un punto de referencia que representa un monto adecuado de reservas internacionales es un saldo que cubre un mínimo de 3 meses de importaciones.

enfocadas en créditos de consumo, microcrédito y créditos educativos, mientras que los créditos productivos y de vivienda han tenido un mejor desempeño en el último año.

En términos de inclusión financiera, el 74% de los adultos en el Ecuador tienen por lo menos un producto financiero (una cuenta bancaria y/o un crédito) y el 58% tienen un producto activo. Existe una gran variación en el porcentaje de las personas con productos bancarios entre las provincias, y al mismo tiempo, es mayor el porcentaje de hombres (77%) con un producto bancario que de mujeres (70%), lo que implica que aún existen desigualdades en el acceso y uso de servicios financieros que también tienen repercusiones en las posibilidades de actividades productivas según el género.

Sector externo

El sector externo es la principal vía para la expansión de la base monetaria, y por eso la entrada de divisas es importante para el crecimiento económico en el país. Estas divisas entran por distintos canales, entre ellos las exportaciones, remesas, financiamiento externo e inversión extranjera directa. En los años anteriores a la pandemia (2017-2019), Ecuador registró pequeños déficits en su cuenta corriente, pero esto cambió de forma importante en 2020, cuando el país registró un superávit de la cuenta corriente de US\$ 2.468 millones, lo que se debe principalmente a una importante disminución en las importaciones de bienes, ocasionada por la caída en demanda debido a la pandemia. La cuenta corriente se mantuvo en superávit en 2021 y tanto las exportaciones como las importaciones aumentaron con respecto al 2020, lo que indica un mayor ritmo de comercio y cierta recuperación tanto de la producción como de la demanda interna.

Ecuador es un país exportador de petróleo, y entre 2016 y 2019 este concepto representó en promedio un 36,5% del total de las exportaciones de bienes. En 2020, tanto por la caída en el precio de petróleo como por problemas de producción dentro del Ecuador, las exportaciones de petróleo cayeron 39,5% y significaron sólo el 25,7% de las exportaciones. En cambio, las exportaciones no petroleras se expandieron en 2020 (una señal de su importancia en los mercados internacionales, que aún con el impacto mundial de la pandemia, estos productos experimentaron un aumento en sus exportaciones). Las exportaciones no petroleras aumentaron en 9,7% en 2020, con varios productos tradicionales, como el banano, el cacao, el atún y otros pescados, registrando aumentos importantes. Además, la diversificación de las exportaciones continuó en 2020 con las exportaciones de los productos no tradicionales, que se incrementaron en un 16%. Tomando en cuenta el mal desempeño de las exportaciones petroleras con el buen desempeño de los demás productos, las exportaciones de bienes registraron una caída de 9,4% en 2020. En 2021, las exportaciones registraron una importante recuperación, con un crecimiento interanual de 31,2%, debido a una recuperación en las exportaciones petroleras de 6,9% y un incremento en las exportaciones no petroleras de 19,8%.

En 2020, las remesas de los trabajadores en el exterior representaron 3,5% del PIB, y no obstante la pandemia, aumentaron 3,2% en comparación a 2019. Las remesas representan otro importante flujo de divisas para la economía ecuatoriana para garantizar liquidez en la economía. Su buen desempeño continuó en 2021, cuando las remesas netas llegaron a un nivel de US\$ 3.767,3 millones, un aumento de 33,1% en comparación con 2020. Esta última cifra se basa en gran medida en la recuperación

económica después de la pandemia en los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos, el principal origen de las remesas en el Ecuador.

Mercado laboral

El mercado laboral ecuatoriano presenta varios problemas estructurales que fueron agravados por el impacto socioeconómico de la pandemia.⁷ El principal problema que enfrenta el Ecuador es una débil capacidad para la creación de empleo adecuado (definido como un salario igual o mayor al salario básico y con afiliación en alguna forma de seguridad social). Los datos para diciembre de 2021 muestran que solo el 30,4% de las personas económicamente activas tienen un empleo adecuado, con brechas importantes entre hombres y mujeres y entre trabajadores en zonas urbanas y rurales (INEC, ENEMDU, 2021).

Esto implica que el empleo no adecuado es el componente más grande del mercado laboral, además de ser la alternativa de trabajo cuando existe una desaceleración económica (como en 2020). El movimiento de trabajadores de empleo adecuado a empleo no adecuado en tiempos de baja actividad económica implica que el indicador de desempleo no refleja la situación actual del mercado laboral en el país (aunque este indicador se mantiene en niveles bastante bajos en comparación al promedio regional).

Las brechas de género en el mercado laboral persisten, aunque el porcentaje de mujeres con empleo que contaban con educación superior se ubica en 24,3% (6,7 puntos porcentuales por arriba de los hombres). No obstante, la mayor formación educativa que tienen las mujeres no se refleja en los principales indicadores laborales: según datos de 2019, los hombres con educación superior ganaban 1,7 veces más que las mujeres con ese mismo nivel educativo, y este valor no se ha movido en los últimos 10 años (Meneses, Córdova y Aguirre, 2021).

Finalmente, otro desafío estructural son los altos costos de contratar a un trabajador cumpliendo con las garantías y legislación laboral. En el Ecuador, el salario mínimo de US\$ 425 mensuales es el tercero más alto en la región y en dólares PPP se ubica en US\$ 715, 1,4 veces más que en Perú y 1,3 veces más que en Colombia. Además, la legislación ecuatoriana prevé la repartición del 15% de las utilidades de las empresas a los trabajadores, un valor que en Perú está entre el 5 y el 10% y que en Colombia no existe. Finalmente, los costos de despido en Ecuador a una persona que ha trabajado más de 90 días son 3,6 veces mayores que los de Perú y 2,1 veces que los de Colombia. Estos altos costos de la contratación de un trabajador en el sector formal perjudican la expansión del empleo formal, especialmente cuando en la actualidad el salario mensual promedio en el país es alrededor de US\$ 300 mensuales (US\$ 100 por debajo del salario básico) (Meneses, Córdova y Aguirre, 2021). No obstante, es importante subrayar que las leyes actuales en el Ecuador son más beneficiosas para los trabajadores que se encuentran en el sector formal, algo que no se debe menospreciar.

Perspectivas económicas al corto y mediano plazo

Ecuador concretó una renegociación de su acuerdo con el FMI en septiembre de 2021, lo que dio al país una cantidad importante de recursos para poder disminuir la

⁷ Véase la sección 3.2 —Trabajo y empleo decente— del eje Igualdad socioeconómica y transformación productiva sostenible para mayor información sobre los principales desafíos que el país está enfrentando.

brecha fiscal en ese año y apoyar el país en 2022 con otros recursos monetarios. No obstante, el acuerdo contempla varias reformas estructurales, entre ellas una reforma tributaria, una consolidación fiscal de 5,5% del PIB entre 2021-2025 y metas de la expansión de la red de protección social.

La administración actual tiene una visión económica distinta a la que el país ha tenido en los últimos 15 años, con un enfoque mucho más orientado a incentivar la inversión privada y la creación de empleos en ese sector para catalizar el crecimiento económico. Esto se puede ver en distintos ámbitos, entre ellos la continuación de la política de flexibilización de los precios de los combustibles y la eliminación progresiva de sus subsidios; incentivar inversión privada en los sectores extractivos, especialmente en el sector petrolero; concretar nuevos tratados de libre comercio; flexibilizar las regulaciones para contrataciones laborales; y la continuación de recortes en el gasto público para reducir su tamaño y aumentar su eficiencia.

Lo anterior, especialmente las medidas relacionadas con el precio de los combustibles, así como un posible fomento y expansión de la industria extractiva, podrían aumentar los riesgos ambientales y debilitar la cohesión social. De igual forma, en caso de no construir consensos básicos entre actores políticos y sociales sobre cómo abordar estas materias, podrían generar conflictividad a nivel nacional y territorial. Se espera un crecimiento moderado en los próximos años (alrededor de 3% anual hasta 2025), lo que está por debajo de la meta del Gobierno de llegar al 5% anual hasta 2025, y va a resultar en un proceso más largo para recuperar los retrocesos laborales y de pobreza por la pandemia.

Para cumplir con la Agenda 2030 y lograr los ODS sería necesario pensar en una transformación económica para una mejor reconstrucción, con énfasis en un crecimiento sostenible, tomando en cuenta factores intergeneracionales y del medioambiente, mientras se asegura que los grupos más vulnerables pueden disfrutar también de los avances de desarrollo. Para esta transformación, Ecuador va a tener que repensar sus patrones de crecimiento, empezando por una desvinculación del sector petrolero, no solo por el impacto ambiental, sino porque en los países desarrollados se espera una rápida transición en los próximos 10 años hacia autos y otras formas de transporte eléctricos, lo que va a resultar en una reducción en la demanda para productos petroleros. Sería importante que Ecuador empiece a planificar con esta eventualidad en mente desde ahora, para hacer así una transición más programada y gradual, y no esperar hasta que los precios de petróleo bajen de forma importante, un escenario donde el choque económico en el país sería mucho más fuerte.

iii. Contexto de financiación para el desarrollo

Aunque existen diversas fuentes de financiamiento hacia el desarrollo en Ecuador, estas todavía no están alineadas a la Agenda 2030. Su impacto está condicionado por la coyuntura económica del país, la institucionalidad y los efectos de la pandemia de la COVID-19 y su recuperación. El Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU) se encuentra realizando un trabajo interagencial de la mano con el Gobierno nacional para contar con mejores herramientas que permitan mejorar la información, planificación y ejecución de los recursos destinados al desarrollo.

Fuentes de financiamiento interno y externo

La posibilidad de fortalecer internamente el financiamiento para el desarrollo se ve restringida por los actuales niveles de endeudamiento y la baja recaudación tributaria, así como por los impactos de la pandemia de COVID-19.

Como fue mencionado anteriormente, Ecuador recibe un alto porcentaje de ingresos fiscales de fuentes no tributarias sujetas a variaciones externas, como el precio del petróleo. En años pasados, esas brechas de financiamiento debieron suplirse mediante la emisión de deuda, que a julio del 2021 llegó a representar el 59,13% del PIB (MEF, 201). Este valor supera el techo de 40% establecido en el Código Orgánico de Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010), aunque por reglamentación de la ley existe un periodo de ajuste progresivo de varios años hasta alcanzar ese valor. Eso obliga al Estado a reducir sus gastos hasta llegar a niveles fiscalmente más sostenibles. Si bien el Presupuesto General del Estado (PGE) para 2022 contempla un incremento en los sectoriales de educación, salud, trabajo y recursos naturales, entre otros, este aumento sigue siendo financiado por un alto nivel de endeudamiento. En el contexto actual, uno de los principales desafíos será priorizar la inversión social, garantizando el espacio fiscal para los programas públicos de educación, salud, reducción de la malnutrición, entre otras atenciones a grupos de interés prioritario.

Otra posible fuente de financiamiento interno consiste los ahorros de la seguridad social. Por un lado, el portafolio de inversiones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) fue de US\$ 21.409 millones (BIESS, 2020) a diciembre de 2020, o casi el 20% del PIB. Adicionalmente, a marzo de 2021 el Estado ecuatoriano le adeudaba cerca de US\$ 16 mil millones al IESS (Torres, 2021). Estos activos podrían destinarse a proyectos que fortalezcan tanto la sostenibilidad de la seguridad social como el desarrollo alineado a la Agenda 2030. Si bien gran parte de los recursos de la seguridad social se han destinado a papeles de deuda con el Gobierno Central, existe un enorme potencial para amplificar su impacto canalizándolos hacia acciones específicamente alineadas con el desarrollo sostenible.

El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el sector privado limita su aporte a la recuperación socioeconómica. Según el estudio PDNA, llevado a cabo con el apoyo del SNU, el sector privado recibió el mayor impacto de las pérdidas, por un monto cercano a los US\$ 12.790 millones (78% del total) entre marzo y diciembre de 2020. Más de 22 mil empresas formales desaparecieron (SGCP, 2021) y se perdieron más de medio millón de empleos (STPE, PDNA, 2021). Si bien según cifras oficiales (INEC, ENEMDU, 2021) supera las pérdidas del año anterior y los niveles de ventas estarían cercanos a los niveles prepandemia (CCQ, 2021), el sector todavía se encuentra debilitado. De todas formas, vale destacar la respuesta del sector al inicio de la pandemia, a través de la creación de tres fideicomisos destinados a la compra de elementos de protección personal (EPP), pruebas PCR, insumos y equipos médicos. Estas tres iniciativas lograron levantar entre marzo y mayo de 2020 más de US\$ 32 millones de parte de empresas y ciudadanía en general. Actualmente el SNU está explorando mecanismos para mantener ese impulso y canalizar el apoyo, aunque limitado, del sector privado en la fase de recuperación socioeconómica.

Por el lado del Gobierno nacional también se está promoviendo la canalización de recursos privados hacia el financiamiento sostenible a través de la reciente aprobación de la reforma tributaria. La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 de noviembre de 2021 ofrece deducciones tributarias al gasto destinado hacia actividades que fomenten el

deporte, se destinen a becas, a alimentación, a infraestructura para la educación, a acciones que ayuden a combatir la desnutrición infantil y a atención a madres gestantes, así como para donaciones e inversiones en proyectos ambientales.

En cuanto al financiamiento proveniente desde el exterior, existe todavía un gran potencial por desarrollar. En primer lugar, la inversión extranjera directa (IED) se encuentra por debajo de los niveles de los países vecinos. Mientras Colombia y Perú recibieron flujos cercanos al 4% de su PIB entre 2006 y 2018, esa cifra fluctuó alrededor del 1% en Ecuador, sin mayor variación en la tendencia durante los últimos 15 años (BM, 2022). Un aumento en los niveles de IED en Ecuador podría traer beneficios a la economía, aumentando el nivel de empleo y salarios en las empresas que reciben esos flujos, según un estudio de la Superintendencia de Compañías (Armijos-Yambay, 2020). Sin embargo, es vital asegurar que los flujos de inversión que lleguen al país aporten efectivamente a un desarrollo sostenible, tomando en cuenta que entre las principales industrias beneficiarias se encontrarían la minera y petrolera. Para eso, vale destacar el compromiso del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) al anunciar la adhesión del Ecuador a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en octubre de 2020 (MERNNR, 2020).

La posibilidad de conseguir financiamiento para el Gobierno Central en los mercados internacionales todavía está restringida. A pesar de haber emitido el primer bono social soberano del mundo (BID, 2020) —con una garantía del BID— para la construcción de viviendas populares en 2020, las condiciones para la emisión de bonos temáticos no son todavía las adecuadas. El país cuenta con la cuarta peor calificación de deuda en la región (La Hora, 2021)⁸ solamente por encima de Venezuela, Cuba y Argentina, y por debajo de Bolivia, Nicaragua y El Salvador. Al 26 de enero de 2022 el riesgo país todavía se situaba en 814 puntos (BCE, 2022) a pesar de haber bajado casi 500 unidades tras la proclamación de resultados de la segunda vuelta electoral en marzo de 2021.

En cuanto a las remesas enviadas por trabajadores en el exterior a sus familiares en Ecuador, sus niveles se encuentran entre los más altos de la región. Aunque está lejos de llegar al pico visto en 2000 (7,2% del PIB), desde 2015 su valor empezó a incrementarse hasta llegar en 2020 al 3,8%. En Colombia y Perú esta cifra se situó en 2,5% y 1,45%, respectivamente (Banco Mundial, 2022). Sin embargo, varios estudios sugieren que estos flujos se destinan principalmente al consumo (González Casares, 2009; y Acosta, 2006) y solamente un 20% a inversión.

Aunque se esperaría que la asistencia oficial al desarrollo (AOD) disminuya por tratarse de un país de renta media alta, las últimas cifras muestran que en 2019 Ecuador recibió la mayor contribución en su historia (BM, 2022). Si bien estos flujos mostraron una tendencia a la baja entre 2005 y 2014, reduciéndose de US\$ 300 millones a US\$ 158 millones, entre 2015 y 2019 creció nuevamente hasta llegar a US\$ 543 millones. Contrariamente a lo que podría esperarse, el nuevo incremento no llegó en 2016 a raíz del terremoto en Esmeraldas y Manabí, sino que empezó en 2015.

Pese a este aumento, no se espera que la AOD constituya uno de los principales rubros para financiar el desarrollo en Ecuador. Durante la pandemia de COVID-19 el país quedó excluido de convocatorias a fondos emergentes para atender la crisis.

8 Ecuador tiene la cuarta calificación crediticia más baja de América Latina. (2021, diciembre 30). Diario La Hora | Noticias de Ecuador, sus regiones, provincias y Quito. <https://www.lahora.com.ec/pais/economia-deuda-publica-ecuador/>

Asimismo, los recursos de donantes tradicionales se vieron reducidos o dirigidos hacia otras regiones, evidenciando la necesidad de explorar financiamiento a través de mecanismos no tradicionales.

El reto de la institucionalidad

Existen varios factores que restringen la canalización efectiva de los recursos hacia el desarrollo sostenible, y vienen principalmente dados por la débil institucionalidad.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la evasión tributaria representa aproximadamente US\$ 7 mil millones anuales que no ingresan al fisco, lo que equivale al 7,7% del PIB (Torres, 2021). La mayor evasión se da en el pago del impuesto a la renta, que en el caso de las empresas llega al 4,4% del PIB y en el de personas naturales al 1,1%. La suma (5,5%) arroja una cifra similar a las de países como Argentina (5,6%) y Perú (5,4%), pero se ubica muy por encima de las de Colombia (2,0%) y México (1,5%). Mientras tanto, la evasión del IVA representa el 2,2% del PIB, cuando en Colombia y México llega al 1,7% y 0,9%, respectivamente. Un monto similar, aproximadamente US\$ 7.000 millones, se podría estar perdiendo cada año por despilfarro, corrupción y malgasto en las compras públicas en Ecuador (Plan V, 2018),⁹ según parámetros estimados por el BID (BID 2018).

Reducir estas pérdidas —que juntas sobrepasan los US\$ 14 mil millones y equivalen al 58% de los ingresos totales proyectados en el PGE 2022— solamente a niveles comparables con los de Colombia podría aportar al país un valor varias veces superior a los ingresos petroleros, estimados en US\$ 2.763,63 millones.

Potencial por desarrollar

Existe un enorme potencial para alinear mejor los flujos financieros en el país hacia el desarrollo sostenible. Con el apoyo del Fondo Conjunto de las Naciones Unidas para los ODS (SDG Fund, en inglés), el sistema de Naciones Unidas en Ecuador se encuentra implementando, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Planificación, el proyecto Financiando los ODS en Ecuador y atacando la Desnutrición Crónica Infantil. A través de esta iniciativa se desarrollará un Marco Nacional de Financiamiento Integrado (MNFI) que permita analizar los flujos financieros para financiamiento del desarrollo sostenible. El proyecto alinearé también el presupuesto nacional con la planificación nacional y los ODS, así como estimará la brecha de financiación en áreas prioritarias. A través del MNFI se priorizarán acciones con mayor impacto en la consecución de los ODS, se fomentará el desarrollo de instrumentos innovadores para el financiamiento sostenible y se fortalecerá el seguimiento y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos. A partir de las herramientas desarrolladas se llevará a cabo un piloto enfocado en el combate a la desnutrición crónica infantil.

El desarrollo de este MNFI permitirá contar con mejor información sobre los flujos provenientes del exterior, como remesas, inversiones, AOD, etc., y aquellas internas, como inversiones públicas y privadas, de la seguridad social, o acciones de responsabilidad social corporativa (RSC). De esa forma se contarán con instrumentos que permitan alinear mejor las acciones de los diversos actores involucrados con el

⁹ Corrupción, la cifra es mucho más alta. (2018, octubre 1). Plan V. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/corrupcion-la-cifra-mucho-mas-alta>

desarrollo para amplificar su impacto, reducir ineficiencias y acelerar las acciones de cara al cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo.

Finalmente, el MNFI permitirá identificar y desarrollar potenciales herramientas de financiamiento para el desarrollo que hasta ahora han sido poco utilizadas. Entre ellas se podría analizar el fortalecimiento al mercado de carbono, la emisión de bonos ligados a los ODS y la implementación del financiamiento basado en resultados (FBR), por citar solamente unos ejemplos.

iv. Alianzas para el cumplimiento de los ODS

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere del involucramiento de diversos actores de la sociedad, como lo son la academia, el sector privado, la sociedad civil, y los diferentes niveles de gobierno (nacional y descentralizado).

Academia

Si bien existe mucho trabajo de las universidades y otras instituciones de educación superior relacionado con el desarrollo sostenible, su potencial no ha sido plenamente aprovechado. Según la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) existen en Ecuador 56 universidades y escuelas politécnicas, además de 177 Institutos superiores técnicos, tecnológicos y conservatorios. Al menos en lo que concierne a la articulación con el SNU, el acercamiento hacia la academia ha sido llevado de forma esporádica y puntualizada, con poca integración y conocimiento de parte del resto del sistema. Desde 2020, el SNU ha tenido acercamiento con al menos 20 universidades, para temas variados como la elaboración de estudios, análisis de datos, formación de funcionarios públicos, etc. Adicionalmente, dentro del programa de becas implementado por ACNUR se ha logrado el trabajo con 11 universidades adicionales. Se requiere un mejor mapeo, relacionamiento y coordinación de acciones entre diversos actores del desarrollo -como gobiernos, sociedad civil y sector privado- con las instituciones de educación superior para lograr un mayor alcance e impacto.

Sector privado

Al nivel del sector privado, su involucramiento con la Agenda 2030 se da principalmente a través de redes de empresas, como Pacto Global, Ecuador 2030, CERES y CEMDES, entre las principales.

El Pacto Global de las Naciones Unidas es la iniciativa empresarial de responsabilidad corporativa más grande del mundo, y está presente en Ecuador con más de 330 miembros. Su trabajo se enfoca en impulsar el conocimiento y la implementación en el sector privado de principios relacionados con los derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y la lucha contra la corrupción. El SNU está representado en su directorio a través de la participación de la Coordinadora Residente. A través de diferentes foros, mesas de trabajo y eventos presenciales y virtuales, Pacto Global ha sido clave en acercar el trabajo del sector privado hacia el desarrollo sostenible y a sumar actores claves que puedan amplificar el impacto del trabajo del SNU. Uno de estos eventos conjuntos “Ecuador Sostenible,” tuvo lugar por tercera ocasión en 2021 y reunió a actores clave para crear conciencia y reforzar su compromiso con la Agenda 2030. “Ecuador Sostenible” lanzó un llamado a la acción, a una reactivación verde post-pandemia y a promover mecanismos de financiamiento climático.

Ecuador 2030, por otro lado, es el brazo ejecutor del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), una organización del sector empresarial que agrupa a federaciones, cámaras, asociaciones, corporaciones y otros gremios de la industria, el comercio, la construcción, la banca, la salud, la agricultura, la minería, el turismo y los servicios. Su trabajo se enfoca principalmente en tres pilares de acción: anticorrupción, desnutrición y competitividad. El trabajo enfocado en desnutrición se presenta como el de mayor potencial para articulación con el SNU. Dado el interés que tiene este tema a nivel de Gobierno, sociedad civil, y sector privado, el SNU puede presentarse como un apoyo en la articulación de diversos actores para lograr un mayor impacto.

Por otra parte, el Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES) es una red de organizaciones que promueven la responsabilidad social en Ecuador y tiene más de 75 miembros. CERES es el punto focal en Ecuador para la red internacional Fórum Empresa, y el Programa Latinoamericano de Responsabilidad Social Empresarial. Impulsa la producción responsable y la economía circular, la responsabilidad social como modelo de gestión organizacional y el consumo responsable. A través de sus acciones, algunas de ellas coordinadas con el SNU, brinda apoyo técnico a sus miembros para la incorporación de estos elementos en las prácticas empresariales. Su enfoque está más en el área técnica, brindando apoyo a las empresas en el desarrollo de indicadores, elaboración de herramientas de monitoreo e implementación.

Finalmente, el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible del Ecuador (CEMDES) busca promover el concepto de desarrollo sostenible desde la perspectiva empresarial, facilitando la implementación de soluciones innovadoras en temas ambientales y de responsabilidad social en el Ecuador. Desde 2001 CEMDES es el socio ecuatoriano del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), una coalición de 200 empresas internacionales unidas por la visión de que el desarrollo sostenible ha de alcanzarse a través del crecimiento económico, el equilibrio ambiental y el progreso social.

También es común, especialmente para las grandes empresas, que cuenten con un brazo sin fines de lucro para la implementación de proyectos relacionados con sus giros de negocio o área de influencia. Ese es el caso, por citar dos ejemplos, de la Fundación Nobis o la Fundación Futuro, que promueven iniciativas sociales y ambientales de dos de los más grandes grupos económicos del país, Consorcio Nobis y Grupo Futuro, respectivamente. Situaciones similares ocurren con otras fundaciones generalmente constituidas para trabajar áreas específicas del desarrollo y que tienen cercana relación con empresas o grupos de empresas. Según una publicación de 2012, el 73% de los grupos económicos del país participaban en alguna iniciativa de responsabilidad social corporativa.

Sociedad civil

El rol activo de la sociedad civil es fundamental, tanto por ser un principio esencial de los derechos humanos, como por su aporte al desarrollo, la paz y la seguridad. Al incidir positivamente en la formulación, la implementación y la sostenibilidad de políticas públicas y al contribuir a la prevención de los conflictos, garantiza la eficacia y la legitimidad del sistema democrático y fomenta una mejor vida para las personas.

Con el fin de garantizar el diálogo e intercambio permanente con actores claves de la sociedad civil, el SNU está explorando el establecimiento de un mecanismo de consulta permanente a nivel estratégico con expertos de la sociedad civil. Este

mecanismo permitirá contar con un análisis especializado de contexto por parte de actores claves con conocimiento relevante en diversas áreas, como agenda de igualdad, pueblos y nacionalidades, medio ambiente o seguridad, entre otras.

Otros actores

La articulación con diferentes instituciones del estado y entidades de gobierno a nivel nacional y descentralizado es clave para lograr acelerar el cumplimiento de los ODS. Si bien el Marco de Cooperación de NNUU se firma con el Ejecutivo, también es deseable un acercamiento con otros poderes del Estado. En ese sentido, es relevante destacar la firma en 2021 de un Memorando de Entendimiento entre el SNU con la Asamblea Nacional para fortalecer la alineación legislativa con la Agenda 2030. Este trabajo busca la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos y enfoques de género en el desarrollo de la normativa nacional, así como la difusión, implementación y seguimiento de los ODS y sus respectivas metas e indicadores. El trabajo conjunto también fomenta el diseño e implementación de procesos de participación ciudadana y la asistencia del SNU para el análisis y revisión del Presupuesto General del Estado y el seguimiento de compromisos internacionales.

v. Cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos

Ecuador ratificó los 27 instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes sobre derechos humanos,¹⁰ que tienen el mismo rango que la Constitución. El país presenta puntualmente sus informes de Estado ante los órganos de los tratados y los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),¹¹ mantiene una invitación abierta a los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y pasó por el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal en 2017. En 2020, presentó su Segundo Informe Nacional Voluntario sobre desarrollo sostenible, y se comprometió a elaborar un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (PAN).¹² Asimismo, Ecuador se convirtió en el tercer país de América Latina en ratificar el Convenio sobre la violencia y el acoso en el trabajo 2019 (núm. 190).¹³

Con respecto a la ratificación de normas internacionales de trabajo, en seguimiento de las recomendaciones de la Grupo de Trabajo tripartito¹⁴ el Consejo de Administración de la OIT alentó al Gobierno a que considere la ratificación de los instrumentos actualizados sobre seguridad y salud en el trabajo,¹⁵ sobre estadísticas de trabajo,¹⁶

10 Ecuador, primer país del mundo en ratificar los 27 tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos. <https://www.cancilleria.gob.ec/italia/2021/03/03/ecuador-primer-pais-del-mundo-en-ratificar-los-27-tratados-de-naciones-unidas-sobre-derechos-humanos/>

11 Por ejemplo, en 2021, el país envió todas las memorias solicitadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y de Recomendaciones de la OIT en el plazo establecido (01.09.2021).

12 Ecuador comienza la elaboración de plan de acción sobre empresas y derechos humanos <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/10/15/ecuador-comienza-la-elaboracion-de-plan-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>

13 Convenio sobre la violencia y el acoso: Ecuador comprometido a eliminar la violencia y el acoso en mundo del trabajo: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/equality-of-opportunity-and-treatment/WCMS_794108/lang-es/index.htm

14 El Grupo de Trabajo tripartito del MEN funciona en el marco de la iniciativa relativa a las normas del Director General de la OIT, que es una de las siete iniciativas para el centenario. El objetivo de la iniciativa relativa a las normas es consolidar el consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido y mejorar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas: https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_449689/lang-es/index.htm#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20este%20examen,las%20necesidades%20de%20las%20empresas

15 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo de 2002, Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), Convenio sobre seguridad y salud en las minas 1995 (núm. 176) y Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

16 Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160).

sobre aspectos del empleo y seguridad social,¹⁷ sobre horas de trabajo,¹⁸ sobre protección de la maternidad,¹⁹ agencias de empleo privadas,²⁰ y los instrumentos marítimos. Se encuentra también pendiente la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Los pilares de la institucionalidad están establecidos en la Constitución y en la ley. La Secretaría de Derechos Humanos rige las políticas públicas en la materia e impulsa la promoción y protección integral, la participación y el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos ha acreditado a la Defensoría del Pueblo del Ecuador con estatus A.²¹

Entre los principales desafíos en materia de derechos humanos se puede notar la ausencia de legislación sobre el derecho de los pueblos y nacionalidades a la consulta previa, libre e informada,²² en medio del rechazo de las organizaciones indígenas a las actividades extractivas en sus territorios, quienes denuncian impactos ambientales, culturales y sociales y exigen justicia y reparación.²³ En este contexto será de fundamental importancia implementar los compromisos internacionales aplicables, en particular el Acuerdo de Escazú,²⁴ así como los que aportan a garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano²⁵ y las disposiciones del Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), ratificado por Ecuador en 1998. También es importante prestar atención al enfoque de seguridad para abordar la crisis penitenciaria y el derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, evidenciado por la reglamentación del uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas que fue declarado inconstitucional²⁶ debido a preocupaciones en relación

17 Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Parte IV del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

18 Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132).

19 Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

20 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

21 <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/Status-Accreditation-Chart-as-of-20-01-2021.pdf>

22 Informe de Visita a Ecuador de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/42/37/Add.1, 4 de julio de 2019, párr. 37-43, 75, 82, 83, 85, 87, 89, 90, <https://rebrand.ly/09b6d0>. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/ECU/CO/4, 14 de noviembre de 2019, párr. 16b, 17, 18, 68. <https://rebrand.ly/cd8e18>. Observaciones finales sobre los informes periódicos 23º y 24º combinados del Ecuador del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/ECU/CO/23-24, 15 de septiembre de 2017, párr. 18, 19. <https://rebrand.ly/28bc77>. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/ECU/CO/6, 11 de agosto de 2016, párr. 35, 36. <https://rebrand.ly/702899>. Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/ECU/CO/8-9, 11 de marzo de 2015, párr. 39. <https://rebrand.ly/ed47df>.

23 Pronunciamento del Movimiento Indígena del Ecuador, 2020, Nuestro Derecho, nuestro territorio, nuestra decisión. <https://rebrand.ly/2e5db9>. La política extractiva impulsa cinco megaproyectos mineros "estratégicos" (OCMAL, 2020, Conflictos mineros en América Latina: Extracción, saqueo y agresión, pág. 76. <https://rebrand.ly/8f4ec3>). Se han adjudicado 7 de 8 bloques exploratorios de la nueva ronda petrolera Intracampos (Presidencia de la República del Ecuador, 2019, Contratos de participación de la XII Ronda Intracampos permitirán exploración hidrocarbúrica responsable. <https://rebrand.ly/6366db>). Se plantea la apertura del Catastro que registra concesiones mineras legales, aun cuando las organizaciones han requerido una moratoria para verificar la legalidad de las adjudicaciones (CEDENMA, 2021, Oficio de Solicitud, <https://rebrand.ly/01794a>).

24 En mayo de 2020, Ecuador ratificó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), que entró en vigor el 22 de abril de 2021. El tratado reconoce y proporciona medidas y mecanismos para hacerlos efectivos. Su objetivo es garantizar el derecho de acceso a información ambiental, participación significativa en las decisiones que los involucren y acceso a la justicia cuando sus derechos se vulneren; también incluye una pionera disposición vinculante sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

25 Sentencia Corte Constitucional del Ecuador, nº 33-20-IN/21 y acumulados, de 5 de mayo de 2021; <https://rebrand.ly/i843aqz>.

26 Entre otros aspectos, el Proyecto de ley no precisa el estatuto que regula la fuerza por parte de instituciones que

a la protección de los derechos humanos, y a los patrones de uso excesivo de la fuerza pública durante las protestas de octubre de 2019.²⁷

La crisis del sistema penitenciario que cobró vidas en febrero, marzo, septiembre y noviembre de 2021 responde a las elevadas tasas de hacinamiento carcelario, a una política de justicia penal punitiva y a normativas, gestión de datos y procesos burocráticos que lo hacen vulnerable. También es evidente la ausencia de información actualizada, desagregada y disponible que permita construir soluciones sobre salud, educación, reinserción social de las personas privadas de libertad y falta de atención a las personas privadas de libertad en situación de mayor vulnerabilidad.²⁸ Los graves hechos de violencia resaltan la urgente necesidad de plantear una reforma penitenciaria integral, con enfoque de derechos humanos y criterios de sostenibilidad.

Con el fin de promover la justicia social, mejorar las relaciones laborales y fortalecer el diálogo social tripartito, otro de los desafíos en este ámbito es que los trabajadores y empleadores puedan ejercer libremente el derecho a la libertad sindical y de asociación, así como el derecho a la negociación colectiva, de acuerdo con las disposiciones de los convenios internacionales del trabajo y con las recomendaciones de los órganos de control de la OIT.²⁹

Otro elemento importante es la persistente discriminación contra personas LGBTIQ+, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes³⁰ y personas en situación de movilidad humana, un hecho que, tolerado socialmente, valida la exclusión económica y política de estos sectores y sostiene las tensiones sociales. El contexto socioeconómico actual podría llevar, además, a un incremento de los discursos de odio, xenofobia, estigmatización y discriminación contra esos grupos vulnerables.

podrían tener el mandato para emplearla (ej.: bomberos); parece concentrarse en regular el uso de la fuerza únicamente para policías, aunque el ámbito de aplicación del Proyecto incluye a las Fuerzas Armadas, a los cuerpos de vigilancia penitenciaria, aduanas y a los bomberos; y, utiliza términos que podrían generar confusión como el de “fuerza no letal” o “multitudes”.

- 27 ACNUDH. (29 noviembre 2019). “Ecuador: Bachelet insta al diálogo para prevenir conflictos y crear una sociedad más inclusiva”, (comunicado de prensa). <https://rebrand.ly/xip0u32>, párr. 2, 6, 7 8, 10 y 11; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (14 de enero de 2020). “CIDH Presenta observaciones de su visita a Ecuador” , de 14 de enero de 2020, párr.: 7, 9 y 11, entre otros. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp> , párr.: 7, 9 y 11, entre otros.
- 28 Mujeres embarazadas y con hijos e hijas, adolescentes en conflicto con la ley penal, personas con discapacidad, personas de pueblos y nacionalidades, personas en movilidad humana.
- 29 Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en 1967 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en 1959. Los últimos comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) han sido publicados en 2021. Véase, CEACR, Convenio núm. 87, Observación y Solicitud Directa, 2021; Convenio núm. 98, Observación, 2021.
- 30 Informe de la Visita a Ecuador de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/42/37/Add.1, 4 de julio de 2019, párr. 10, 63, 74, <https://rebrand.ly/09b6d0>. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/Ecuador/CO/4, 14 de noviembre de 2019, párr. 25, 26. <https://rebrand.ly/cd8e18>. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Ecuador del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/Ecuador/CO/2-3, 21 de octubre de 2019, párr. 13, 14, 15, 16. <https://rebrand.ly/a76460>. Observaciones finales sobre los informes periódicos 23º y 24º combinados del Ecuador del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/Ecuador/CO/23-24, 15 de septiembre de 2017, párr. 6-11, 17, 21, 24-25, 30-33, 37, 38. <https://rebrand.ly/28bc77>. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador del Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/Ecuador/CO/5-6, 26 de octubre de 2017, párr. 16, 22b, 32b, 37c. <https://rebrand.ly/21e531>. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Ecuador del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/Ecuador/CO/3, 5 de octubre de 2017, párr. 18, 19, 32-35, 39, 47h, <https://rebrand.ly/294ca1>. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/Ecuador/CO/6, 11 de agosto de 2016, párr. 11-12. <https://rebrand.ly/702899>. Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/Ecuador/CO/8-9, 11 de marzo de 2015, párr. 10, 11, 16, 17, 18, 19c. <https://rebrand.ly/ed47df>

Otro desafío es alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación³¹, así como la necesidad de luchar contra el trabajo infantil³² y el trabajo forzoso,³³ especialmente en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, para evitar un retroceso con respecto a los avances significativos de los últimos años.³⁴

vi. Análisis de riesgos

El desarrollo del Multidimensional Risk Analysis (MDRA), metodología que permite identificar y priorizar las principales áreas de riesgo que enfrenta el país, desde una perspectiva que cruza los pilares de desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad, facilitó una lectura común del SNU sobre el contexto con un enfoque de prevención.

De este modo, el MDRA permitió identificar tres áreas de riesgo prioritarias:³⁵ la de cohesión social, igualdad y no discriminación; la de estabilidad económica; y la de desplazamiento y migración. Igualmente, señaló a la igualdad de género en el cuadrante más alto de preocupación.

La fragmentación política, tanto en la sociedad como a nivel legislativo, se podría ver agravada por los fuertes impactos socioeconómicos de la pandemia, dificultando la gobernabilidad y la consecución de los consensos necesarios para reducir la pobreza y fortalecer el sistema nacional de protección social, además de mejorar los servicios públicos y asegurar su acceso gratuito y universal, garantizando una recuperación que no deje a nadie atrás.

En medio de un frágil marco macroeconómico, agravado por la COVID-19 y la caída de las exportaciones, es previsible una mayor reducción del espacio fiscal, una mayor dependencia de los préstamos nacionales e internacionales y un insuficiente crecimiento económico para 2021.

Las medidas de austeridad y las políticas económicas, especialmente las relacionadas con la disminución de los subsidios a los combustibles y el fomento de la industria extractiva, podrían aumentar los riesgos ambientales y debilitar la cohesión social. La dificultad de llegar a consensos en estas materias podría ser detonante de conflictividad.

La actual crisis socioeconómica, que ha impactado especialmente a las personas más vulnerables del país, estaría empujando a muchas personas a considerar la migración como un mecanismo de supervivencia, incluyendo niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados. Los riesgos de protección y las vulnerabilidades de las personas en movilidad humana pueden aumentar como resultado de la falta de acceso a la protección internacional y otras opciones de migración.

31 Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100): Observación y Solicitud Directa, 2016; Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111): Observación y Solicitud Directa, 2016.

32 Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la aplicación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138): Observación y Solicitud Directa, 2019; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182): Observación y Solicitud Directa, 2019.

33 Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): Solicitud Directa, 2019; Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105): Solicitud Directa, 2019.

34 Las normas de la OIT y la COVID-19: preguntas frecuentes.

35 El MDRA cubre 13 áreas de riesgo: cohesión social, igualdad y no discriminación; desplazamiento y migración; estabilidad económica; igualdad de género; medio ambiente y clima; seguridad alimentaria, agricultura y tierra; infraestructura y acceso a servicios sociales; seguridad interna; justicia y estado de derecho; estabilidad política; salud pública e influencias regionales y globales.

Se estima que más de 400 mil ciudadanos de Venezuela son acogidos por Ecuador. Debido al contexto político regional, es previsible la llegada de más personas migrantes y refugiadas. El cambio de país de tránsito a país de destino podría poner a prueba la capacidad del Estado ecuatoriano para absorber los flujos migratorios, dificultando aún más la integración social de las personas migrantes y refugiadas.

Además, en el contexto socioeconómico actual, la desigualdad y la inseguridad, agravadas por la pandemia, pueden dar lugar a discursos de odio, xenofobia, estigmatización y discriminación contra migrantes, refugiados, personas LGBTIQ+ y otros grupos vulnerables.

Por otra parte, la crisis del sistema penitenciario refleja los altos índices de hacinamiento, los límites de una política de justicia penal punitiva y la falta de reinserción social efectiva de las personas privadas de la libertad. Además, la capacidad demostrada por la delincuencia organizada para ejercer control en algunos centros penitenciarios es también motivo de preocupación y podría estar reflejando el paso de ser país de tránsito a país de producción y consumo de drogas ilegales.

Una mayor presencia del crimen organizado en algunos territorios podría aumentar del riesgo de violencia de género, trata con fines de explotación sexual y reclutamiento forzoso de niños y jóvenes. También podría afectar aún más los derechos colectivos a la tierra y la capacidad del Estado para mitigar el cambio climático y prevenir y gestionar los conflictos relacionados con el uso, la propiedad y el acceso a recursos naturales como la tierra y el agua.

En este contexto, además de instituciones de protección fuertes, se hacen necesarios sistemas efectivos de alerta temprana, seguimiento y gestión pacífica de conflictividad, así como fomentar ámbitos de participación ciudadana que fortalezcan la rendición de cuentas, la no discriminación, el empoderamiento de los sectores más rezagados y la cohesión social. En ese sentido, es fundamental apoyar las iniciativas tendientes a garantizar la participación de comunas y comunidades en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

El SNU en el Ecuador cuenta con capacidad técnica para apoyar, de manera coherente, multisectorial y aportando valor agregado, los esfuerzos nacionales para enfrentar los riesgos identificados y así avanzar en una recuperación justa y sostenible que, situando los derechos de las personas en el centro, permita reconstruir mejor y avanzar en la Agenda 2030.

Además, en el marco de su Estrategia de Prevención, el SNU cuenta con un grupo de trabajo interagencial que monitorea y evalúa regularmente los riesgos ya detectados e identifica los emergentes con una perspectiva de alerta temprana. De esta forma, garantiza la pertinencia del Marco de Cooperación bajo una perspectiva que integre los pilares de la Organización y articule respuestas desde los ámbitos humanitario, de desarrollo y de paz.

Progreso de la implementación de la Agenda 2030 en el país

Pese a que la mayoría de los ODS registraban avances en el Ecuador (Figura 1), los retrocesos ocasionados por la crisis multisistémica de la pandemia por la COVID-19 han incrementado los desafíos que el país deberá enfrentar en los próximos años. En el avance de los ODS, de acuerdo con el Reporte de Sostenibilidad 2021 (2021), el Ecuador está en el puesto 53 de 165 países, descendiendo siete puestos con relación al reporte de 2020.

Los objetivos de la Agenda 2030 en mayor riesgo son: poner fin a la pobreza en todas sus formas (ODS 1); hambre cero (ODS 2); garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades (ODS 3); trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8); reducción de las desigualdades (ODS 10); vida de ecosistemas terrestres (ODS 15); y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

Los ODS que garantizan la sostenibilidad ambiental y aborden temas como la degradación de tierras, los riesgos de desertificación, la protección de la biodiversidad o el cambio climático, entre otros, requieren atención especial.

Figura 1. Evaluación del avance de los ODS hasta 2021



● Gran reto | ● Reto significativo | ● Retos permanecen | ● ODS alcanzado
 ▼ Decreciente | ▶ Estancado | ■ Mejorando moderado | ▲ Tendencia positiva | ■ Información no disponible

Es importante señalar el compromiso que ha asumido el país con la Agenda 2030. Este se refleja en algunos logros: la articulación de los planes Nacional de Desarrollo 2017-2021 y 2021-2025 (Figura 2) con los ODS, la adopción de la Agenda 2030 como política pública del Gobierno nacional³⁶ y la preparación y presentación de dos Exámenes Nacionales Voluntarios sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 en el Foro Político de Alto Nivel de 2018 y de 2020. Adicionalmente, el Ecuador cuenta con una plataforma para el seguimiento de los avances de la Agenda 2030 cuyo desarrollo fue apoyado por el SNU.

La Asamblea Nacional adoptó una resolución en la que coloca a los ODS como un referente obligatorio para su trabajo, y creó un grupo parlamentario específico para la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de la Agenda 2030.³⁷ A escala local, al menos una treintena de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han articulado su planificación para el cumplimiento de la Agenda. El sector privado, la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional también se han sumado a este compromiso nacional, bajo la premisa de caminar juntos hacia objetivos comunes que aseguren la igualdad de oportunidades y una vida digna para todas las personas.

En cuanto a los desafíos para la implementación de esta Agenda, se señala la necesidad de contar con un mecanismo nacional de seguimiento que articule a todos los actores e iniciativas en este ámbito, así como una capacidad limitada de medición de indicadores de los ODS a nivel nacional y territorial, considerando que el país puede medir el 34% de los indicadores a nivel nacional (INEC, 2017). Es prioritario el levantamiento del Censo Nacional con un enfoque integrado de movilidad humana, planificado para el año 2020 y postergado debido a la pandemia. Por otro lado, se requiere impulsar la consideración de los ODS en los procesos de planificación, de monitoreo y evaluación nacional y subnacional y de elaboración del Presupuesto General del Estado, así como la aplicación del presupuesto por resultados para el sector social con información territorial y poblacional.

Figura 2. Porcentaje de metas de la Agenda 2030 alineadas con metas del PND 2021-2025



Nota. Elaboración: PNUD.

36 Decreto Ejecutivo 371, 19 de abril de 2018.

37 Resolución del Pleno de la Asamblea Nacional, 20 de julio de 2017.

El actual gobierno diseñó su actual plan nacional de desarrollo (para el periodo 2021-2025) y este plan tiene una alineación con los ODS. Aunque es cierto que sólo el 36% de las 169 metas ODS están vinculadas con las metas en el Plan, si lo vemos del otro lado, más del 90% de las metas en el plan nacional de desarrollo tienen una vinculación con las metas ODS. Cuando se hace este tipo de análisis, es importante notar que no todas de las 169 metas de los ODS están relevantes para todos los países y hay varias metas relacionadas a Asistencia Oficial de Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), que tiene que ver con el financiamiento proveído por los países de ingresos altos a los países con ingresos más bajos. Además, el Plan Nacional de Desarrollo es un plan de gobierno de un tiempo limitado y tiene que enfocarse en las prioridades más importantes del país, por lo cual, no puede tratar de todos los temas incluidos en los ODS.

No obstante, se puede observar una vinculación débil en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El ODS 5 de Igualdad de Género, el 10 de Igualdad, el 12 de Consumo y Producción Sostenible, el 14 de Vida Marina y el 15 de Vida Silvestre tienen una mínima vinculación con las metas del plan nacional de desarrollo. En ciertos casos, aunque no hay mención explícita en el plan nacional de desarrollo, existe un enfoque importante por parte del gobierno para trabajar en el tema (como es el caso de igualdad de género). De todos modos, se puede ver que para que Ecuador logre cumplir con la Agenda 2030 y los ODG, será necesario un esfuerzo importante en todos los ODS, ya que, con el retroceso debido a la pandemia, el país no está en curso de cumplir con ninguno de los ODS, y un empuje, especialmente al lado ambiental, para asegurar que este pilar recibe la atención que lo necesite, ya que la protección y conservación del medioambiente es esencial para lograr un desarrollo sostenible.



Principales desafíos

Protección social y servicios sociales de calidad



Con el compromiso de no dejar a nadie atrás, la Agenda 2030 prioriza el desarrollo integral de las personas, y pone en el centro de este propósito global la garantía de dignidad e igualdad, abarcando los objetivos relacionados con el fin de la pobreza (ODS 1), la erradicación del hambre (ODS 2), la garantía de una vida sana y la promoción del bienestar (ODS 3), la educación de calidad (ODS 4) y la igualdad de género (ODS 5).

Un nivel de vida digno, con salud, educación, alimentación y nutrición, libre de violencia estructural y violencia basada en género, y con protección frente a las calamidades y desastres, más que metas de desarrollo son derechos inherentes a la dignidad y la libertad humana (PNUD, 2000).

Con relación al gasto social, de 2017 a 2020 se ha evidenciado una tendencia creciente del gasto anual en los sectores de lo social —bienestar social, desarrollo urbano y vivienda, cultura, educación, salud y trabajo, entre otros—, pasando de US\$ 9.390 millones en 2017 a US\$ 12.072 en 2020 (MEF, 2017; MEF 2020). Además, Ecuador enfrenta un complejo escenario marcado por la pandemia, la caída en el empleo y en el ingreso de los hogares, la alta dependencia del oscilante mercado petrolero, la merma de los ingresos fiscales, la contracción económica, un alto endeudamiento y un limitado acceso a financiamiento internacional. Las estimaciones de afectación al PIB, según el Banco Central, fueron del 7,8% en 2020, lo que ha impactado mayormente en el sector social (BCE, 2021).

Esta realidad ha provocado retrocesos y mayores desafíos relacionados con la reducción de la pobreza y la desigualdad, la salud, la educación, la alimentación y nutrición, la violencia y la discriminación, la protección social, el acceso a servicios básicos, la vulnerabilidad de personas frente a múltiples amenazas —incluidas las biológicas y las ambientales— y el derecho a la cultura.

Pobreza por ingresos a diciembre 2021: 27,7% a nivel nacional, **20,8%** en áreas urbanas y **42,4%** en rurales (INEC, ENEMDU, 2021).

Pobreza extrema por ingresos a diciembre 2021: **10,5%** a nivel nacional, **5,9%** en áreas urbanas y **20,3%** en rurales (INEC, ENEMDU, 2021).

El Índice de Gini, a diciembre 2021 se ubica en **0,474** a nivel nacional, **0,466** a nivel urbano y **0,426** a nivel rural.

1.1 Pobreza y desigualdad

La Constitución (2008) garantiza el efectivo goce de los derechos humanos y menciona entre sus deberes primordiales la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza (art. 3 y art. 276). Igualmente, determina que las personas extranjeras independientemente de su condición migratoria tienen los mismos derechos y deberes que las personas de nacionalidad ecuatoriana (art. 9).

La tasa de pobreza multidimensional del Ecuador era del 39,2% a diciembre de 2021, con desagregaciones urbana y rural del 24,3% y el 70,7%, respectivamente (INEC, ENEMDU, 2021). La dimensión que explica en mayor medida la pobreza multidimensional es la de Trabajo y seguridad social, seguida de Educación en el área urbana y de Hábitat, vivienda y ambiente sano en el área rural.

La pobreza ha disminuido en 5,4 puntos porcentuales (p.p.) entre 2020 y 2021, mientras que la pobreza extrema ha disminuido en 4,93 p.p. en el mismo periodo. Cabe mencionar que, para el año 2020 la pobreza y la pobreza

extrema tuvieron un incremento significativo de 8 y 6,56 puntos porcentuales, respectivamente; en especial por efecto de la pandemia COVID-19.

La pandemia ha tenido un impacto directo en el aumento de la pobreza de las poblaciones más vulnerables y en el incremento de las desigualdades. Entre el inicio del confinamiento estricto y el fin del confinamiento intermedio, la pobreza aumentó en 1,4 millones de personas y la pobreza extrema en 1,1 millones. Adicionalmente, 390 mil personas se encuentran en situación de vulnerabilidad (STPE, PDNA, 2021).

Los grupos poblacionales que concentran mayor vulnerabilidad, y sufren en mayor medida las privaciones relacionadas con la pobreza, son los NNA de 0 a 14 años,³⁸ la población indígena, la montubia y la afroecuatoriana, especialmente en las áreas rurales, y la población en situación de movilidad humana. En estos grupos, además, las mujeres presentan las mayores vulnerabilidades.

Asimismo, se deben considerar las vulnerabilidades y necesidades de las personas en situación de movilidad humana: el 28% de la población estaría en una situación de extrema pobreza, casi el doble de la tasa estimada para la población ecuatoriana. Además, el 37% estaría en situación de pobreza y un 18% en situación de vulnerabilidad. En total, más de 8 de cada 10 personas venezolanas no lograrían cubrir el costo de la canasta básica vital, y un 61% vive en condiciones de inseguridad alimentaria (PMA, 2021). Además, el 36,1% de los hogares de migrantes con NNA viven en hacinamiento, incrementando los factores de riesgo que pueden desembocar en episodios de violencia para NNA, mujeres y población LGBTIQ+. Según datos del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), las principales necesidades de la población venezolana en Ecuador son la alimentación (87%), el empleo (65%) y el alojamiento (53%) (GTRM, 2021).

La población más afectada por la pobreza y la desigualdad habita en las zonas rurales del país. Para el año 2021, los datos de pobreza y pobreza extrema en el sector rural fueron del 42,4% y 20,3%, respectivamente (INEC, ENEMDU, 2021). Esto sucede a pesar de que el sector agrícola constituye el segundo generador de divisas del país, empleando directamente a alrededor de 2,2 millones de personas (BID, 2018).

La situación de pobreza se relaciona con la invisibilización en las estadísticas nacionales. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes han sido invisibilizados estadísticamente, lo cual, junto con otros factores, ha obstaculizado un diagnóstico

38 De acuerdo a las cifras de UNICEF, 3,1 millones de NNA caerían en pobreza multidimensional para diciembre de 2020.

39 Se toma la línea internacional de pobreza para países de renta media según el Banco Mundial, lo cual equivale a \$3.60 (dólares de 2017 en paridad del poder adquisitivo).

Por necesidades básicas insatisfechas (NBI), la pobreza a nivel nacional es de **33,2%**; en el área urbana está en **22,0%** y en el área rural en **57,0%** (diciembre 2021).

A diciembre 2021, la tasa de pobreza multidimensional es de **39,2%** a nivel nacional, **24,3%** en el área urbana y **70,7%** en el área rural. Mientras que, la tasa de pobreza extrema multidimensional es de **18,7%** a nivel nacional, **6,9%** a nivel urbano y **43,9%** a nivel rural.

Pobreza umbral internacional: pasó del 10,0% en 2019 al **14,8%** en 2020 (Banco Mundial Plataforma de Pobreza y Desigualdad, 2022).³⁹

Relación entre el **10%** más rico y el **10%** más pobre (en número de veces): **21,6** veces los ingresos de los **10%** más pobres en 2019 y **27,7** veces en 2020 (Banco Mundial Plataforma de Pobreza y Desigualdad, 2022).

preciso de sus condiciones de vida. En consecuencia, ser una persona indígena o afrodescendiente en Ecuador está relacionado con una menor probabilidad de salir de la pobreza (PNUD, 2021).

Los principales desafíos para cerrar esta brecha incluyen mejorar la priorización y calidad de la inversión social; incrementar el espacio fiscal, para ampliar y mejorar los sistemas universales de educación y salud y los programas públicos de desarrollo rural; luchar contra la desnutrición infantil; invertir para ampliar las soluciones climáticas, de infraestructura, vialidad, tecnología y servicios digitales; y la articulación de políticas públicas multidimensionales para la protección social de los grupos más vulnerables, incluyendo las personas en situación de movilidad humana. Esto tendría un efecto multiplicador en la vida de las personas, sus familias y la sociedad en general, fortaleciendo la cohesión social.

Se requiere también garantizar ingresos básicos a las familias con niños y niñas expandiendo los sistemas de cuidados para niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad; promoviendo un acceso más amplio e incluyente a activos físicos y financieros, especialmente a mujeres y en zonas rurales; y estableciendo mejoras continuas para el acceso a empleo y velar por la calidad laboral, en particular en el caso de los jóvenes en las ciudades, las mujeres y la población rural.

1.2 Salud

Pérdidas directas entre marzo y diciembre de 2020 en el sector salud, a consecuencia de la pandemia: **US\$ 2.999,23 millones**, expresado en más de **19 millones de atenciones en salud** que se dejaron de realizar en comparación con el 2019 (STPE, PDNA, 2021).

A octubre de 2021 se registraron más de medio millón de casos confirmados de COVID-19 y más de **30 mil personas fallecidas** (MSP, 2021).

La Constitución garantiza el derecho a la salud y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a los servicios de promoción y atención integral de salud mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales. Pese a las mejoras, el acceso efectivo a servicios de salud muestra una brecha que en 2018 fue del 8,1%. Con tasas de crecimiento positivas desde 2006, el sector público aporta el 53% del financiamiento de salud global, cercano al promedio regional de 54,3%. Las familias invierten en salud hasta el 39% (US\$ 3.393 millones) del valor del presupuesto del sector, y el 2,4% de la población ecuatoriana ha sido empujada bajo la línea de pobreza por gastos catastróficos en salud (STPE, PDNA, 2021).

La rectoría en las políticas públicas del área la ejerce el Ministerio de Salud Pública (MSP) por mandato constitucional. En el Ecuador el sector de la salud se conforma por cinco subsistemas, cuatro públicos⁴⁰ y uno privado.⁴¹ Para organizar el Sistema Nacional de Salud (SNS), el MSP como Autoridad

40 Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de Policía Nacional (ISSPOL).

41 Red Complementaria de Salud.

Sanitaria Nacional estableció en 2012 el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural. El MSP tiene el 59% de establecimientos; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), principal asegurador del país, el 19%;⁴² el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) tienen el 2% y operan como aseguradores de poblaciones cerradas de las fuerzas públicas, principalmente a través de la compra de servicios.

Con relación al presupuesto gubernamental sectorial para salud a través del MSP, para 2017 se observó un total per cápita de gasto en salud de US\$ 954 PPA,⁴³ por debajo del promedio de 33 países latinoamericanos con US\$ 1.026 PPA (STPE, PDNA, 2021). Ecuador cuenta con 23 médicos por cada 10 mil habitantes, el estándar mínimo definido por la OPS; en enfermería alcanza los 14,54 por cada 10 mil habitantes, muy por debajo del promedio regional,⁴⁴ y psiquiatras y enfermeros para salud mental se encuentran en los últimos lugares en la región Latinoamericana y del Caribe, con una tasa de 0,5 y 0,1 por 100 mil habitantes, respectivamente (STPE, PDNA, 2021). La distribución y/u organización de los recursos y equipos sanitarios no responde a las necesidades territoriales especialmente rurales. Y a esto se suma la deficiencia de camas hospitalarias y camas de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI): hay apenas 7 camas por cada 100 mil habitantes.

El país presenta una transición epidemiológica caracterizada por un incremento en las enfermedades crónicas no transmisibles. Entre las 10 primeras causas de muerte se encuentran las enfermedades cardiovasculares, la diabetes mellitus y las neoplasias, entre otras. Entre 2014 y 2017, el 42,6% de las personas entre 30 y 70 años fallecieron a causa de enfermedades cardiovasculares, el 41,5% por cáncer, el 18,1% por diabetes y el 4,7% por enfermedades crónicas (INEC, REDG, 2019).

Los accidentes de tránsito constituyen la principal causa externa de muerte, y el 50% de los accidentes que provocaron estas muertes estuvieron relacionados con el consumo de alcohol. Las enfermedades infecciosas sujetas a brotes⁴⁵ se mantienen como las principales causas de atención en primer y segundo nivel, principalmente el dengue, que presenta ciclos epidémicos cada 4 años; para el país se observa un incremento por esta enfermedad a partir del año 2019. En este contexto, el

42 Cuenta con 646 unidades de primer nivel y mayormente rurales del Seguro Social Campesino (SSC) (16%) y 101 unidades principalmente hospitalarias del Seguro General (3%).

43 Paridad de poder adquisitivo (PPA).

44 La referencia en este caso es el promedio regional para Latinoamérica y el Caribe de 28 enfermeras por 10,000 habitantes, y para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) de 88.

45 Como las arbovirosis, Influenza y otros virus respiratorios (OVR).

En 2020 se registraron **115.516** defunciones generales, lo que representa un incremento del 55% con respecto al 2019, o alrededor de 41 mil muertes en exceso (INEC, REDG, 2021).

Cobertura de vacunación DTP3 (difteria, tétanos y tos ferina) al 2019: **85%**. Cobertura de vacuna tripe viral SRP (contra sarampión, rubeola y parotiditis) al 2019: **83,3%** (MSP). **14%** de hogares con niños y niñas menores de 5 años no han podido continuar con su esquema de vacunación; la principal razón, a mayo 2021, fue la falta de vacunas (UNICEF, ENCOVID-EC, 2021).

En 2020 se registraron **191** muertes maternas (MM), que representan una razón de mortalidad materna de **57,6 por cada 100 mil nacidos vivos**. Esto implica un exceso de MM de **68 defunciones y 20,6 muertes por cada 100 mil nacidos vivos** con respecto a 2019. Del total de MM, **27 (14%)** fueron en la población indígena, **6 (3%) en la afroecuatoriana y 6 (3%) en la población montubia** (INEC, REDG, 2020).

La tasa de mortalidad en menores de **5 años fue de 9,5 por cada 1.000 nacidos vivos en 2020** (INEC, REDG, 2020).

Tasa de mortalidad por suicidio: **7,6 por cada 100 mil habitantes** (BM, 2019).

En 2020, en promedio, se registraron por día unos **4,5 partos diarios de niñas de 10 a 14 años, y 118 de adolescentes de 15 a 19 años** (INEC, RENVDF, 2021). Sin embargo, en relación con indicadores demográficos, el 2020 es un año atípico, por efecto de la COVID-19.

No existen datos actualizados sobre el uso de sustancias en el país. Los últimos estudios realizados a población general datan de 2012, mientras que en 2016 se publicaron dos sobre poblaciones específicas: una de estudiantes de educación media y otra de estudiantes universitarios. Los daños relacionados al uso del alcohol siguen siendo preocupación de varias carteras del Estado (accidentes de tránsito, violencia intrafamiliar, desorden público, etc.).

Ecuador ha ratificado su compromiso para lograr la certificación de 6 enfermedades con potencial de eliminación (malaria, pian, rabia transmitida por perro, eliminación del *Triatoma dimidiata* como vector principal de Chagas, eliminación de la transmisión de la madre al hijo del VIH y lepra).

Hasta el 25 de octubre del 2021 se habían confirmado 515.659 casos de COVID-19 (MSP, 2021). La pandemia ha impactado gravemente al sistema de salud, tanto por la demanda que implica la respuesta a los casos de COVID-19 como por la sobrecarga de dichos servicios, limitando la capacidad de atención en otros programas esenciales de la atención primaria, como salud materno infantil o de salud sexual y reproductiva, o inmunización donde la cobertura DTP3 al 2020 ha descendido a 70,5% y la de SRP al 80,5%, profundizando las desigualdades y barreras de acceso para aquellas poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad (pueblos y nacionalidades, población con discapacidad y en movilidad humana, LGBTIQ+, entre otros). Ello ha implicado un aplazamiento de atención a enfermedades crónicas no transmisibles. A esto se suma el impacto que la pandemia ha tenido en la salud mental de las personas prestadoras de servicios de salud, así como de la población en general. Por ejemplo, el 41,3% de las personas LGBTIQ+ (Fundación Mujer & Mujer, UNFPA, CNIG, 2021) afirmó que no tuvo suficiente acceso a servicios de salud y medicamentos durante la emergencia. Además, el 85% considera que la pandemia afectó negativamente su salud mental, y el 52% buscó apoyo para cuidar de la misma.

En cuanto a personas en situación de movilidad humana, de acuerdo a la última ronda de Matriz de seguimiento de Desplazados de la Organización Internacional para las Migraciones, el 46% de personas migrantes venezolanas encuestadas declaran acudir a un centro de salud público cuando tienen problemas de salud. Quienes no buscan asistencia frente a problemas de salud se debe principalmente a que no saben a dónde acudir (67%, en promedio); seguido de quienes no asisten porque no tienen seguro médico (10%, en promedio). Además, se encuentran quienes sienten temor por su situación migratoria (4%, en promedio) y quienes no buscan asistencia por el trato del personal de salud (4%) (OIM, 2020). Sin embargo, el Gobierno Nacional ha incluido a esta población en el plan nacional de vacunación, que, hasta el 2 de febrero de 2022 ha beneficiado a personas con primeras dosis, 11.373 con la segunda dosis y 699 con la dosis de refuerzo (MSP, Vacunómetro, 2021).

Finalmente, los principales problemas medioambientales tienen impactos en la salud humana, como la contaminación del aire, agua y suelos; el ruido; las emisiones químicas; la contaminación alimentaria; y las consecuencias del cambio climático, entre otros. Según el MSP, alrededor de 1.770 personas

mueren cada año debido a la contaminación del aire. De estas, aproximadamente 85 son niños (MSP, 2016). Además, se ha encontrado un vínculo entre la situación socioeconómica y la contaminación del aire; en Quito, las personas que viven en zonas socioeconómicas más bajas también son las que viven en áreas con mayores niveles de contaminación (Rodríguez Guerra y Cuvi, 2019). En Cuenca se evidencian niveles más altos de contaminación del aire en lugares donde la población tiene un nivel socioeconómico más bajo (Palacios Espinoza, 2018). En estas zonas prevalecen también problemas relacionados con síntomas respiratorios, así como con infantes que presentan bajo peso al nacer (Palacios Espinoza, 2018).

1.2.1 Salud materno infantil y reducción de muerte materna

El Ecuador cuenta con políticas públicas en la materia.⁴⁶ Sin embargo, la mortalidad materna (MM) e infantil y la transmisión materno infantil de enfermedades continúan siendo retos de salud pública.

Existen inequidades históricas que afectan a la morbimortalidad materna: la pobreza y la escolaridad son estratificadores que han incidido en la muerte materna en el Ecuador,⁴⁷ y a esto se han sumado los efectos que ha causado la pandemia de COVID-19 (UNFPA/LACRO, 2021). Hasta marzo de 2022 se registran 28 MM —2 de ellas relacionadas a la COVID-19—, lo que representa una disminución de 4 MM en comparación al mismo periodo de 2020 (MSP, 2022). De las muertes maternas totales (28), el 17,86% son mujeres afroecuatorianas y el 14,29% indígenas. La mayoría de los casos pueden ser prevenibles a través de acciones orientadas a la prevención del embarazo no planificado, con controles prenatales adecuados para la detección y tratamiento oportuno de las complicaciones y una adecuada atención del parto y puerperio (Henríquez et al., 2011).

Está demostrado que una de las estrategias clave para reducción de la MM es el acceso y uso de métodos anticonceptivos. La demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en Ecuador es del 7,5%, siendo mayor en mujeres rurales (8,8%), mujeres indígenas (14,3%), mujeres con educación básica (8,3%) y mujeres en el primer quintil de ingresos (9,1%) (INEC, ENSANUT, 2018). Uno de los desafíos del país es fortalecer la disponibilidad asegurada de métodos anticonceptivos modernos.

La mortalidad infantil se concentra especialmente en la etapa neonatal (tasa de 4,6). En 2020 se reportó una tasa de mortalidad infantil del 7,7 por cada 1.000 nacimientos, concentrándose los mayores números estimados en Guayas (750), Pichincha (551), y Manabí (205), siendo la dificultad respiratoria del recién nacido (RN) la principal causa de muerte (INEC, REDG, 2020).

Durante la pandemia, en el período marzo-diciembre de 2020 las atenciones por primera consulta preventiva de control prenatal se redujeron en un 13%, y en un 26% las de planificación familiar (STPE, PDNA, 2021) si se las compara con el mismo período en 2019. Entre los efectos previsibles están el aumento de embarazos no intencionados, abortos, complicaciones obstétricas e incremento de MM.

El país cuenta con marcos normativos y políticas que aseguran el cuidado y la salud de mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes, tales como los Establecimientos

46 Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador; Estrategia Establecimientos de Salud Amigos de la Madre y del Niño 2016; Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva para el Sistema Nacional de Salud 2017-2021; Plan Nacional de Reducción de Muerte Materna y Neonatal 2008; Norma y Guías de Práctica Clínica de Salud Materna y Neonatal; y Recomendaciones salud materna, parto, posparto y anticoncepción en el contexto de la COVID19VIH.

47 Informe Nacional de Desigualdades en Salud Materna Infantil y Adolescente. Ecuador 2018

Amigos de la Madre y el Niño (ESAMyN) y la Política Intersectorial de Prevención de Embarazo en Niñas y Adolescentes. Sin embargo, se requiere contar con presupuesto para su implementación y monitoreo, así como fortalecer los sistemas de atención primaria de salud —con un enfoque de promoción y prevención— y de vigilancia epidemiológica, así como actualizar el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y el Plan Nacional de Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y Neonatal. Es prioritario mantener la continuidad de los servicios esenciales materno-infantiles, especialmente durante crisis y emergencias, que incluya inmunizaciones, micronutrientes, pruebas de VIH y sífilis para mujeres gestantes, medicamentos esenciales para salud materna y métodos anticonceptivos modernos.

1.2.2 Prevención del embarazo en niñas y adolescentes

El país cuenta con importantes avances en el marco legal.⁴⁸ Sin embargo, la prevención del embarazo en niñas y adolescentes continúa siendo un reto.

En Ecuador, en 2020 la tasa de nacimientos en mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años fue del 54,6 por cada 1.000 adolescentes (INEC, RENV, 2021), en comparación con una tasa de 61 por cada 1.000 para la región (BM, 2019). Las mujeres en condiciones de pobreza, especialmente rurales, presentan mayor incidencia de embarazo adolescente.

Para quienes son madres en la vida adulta existe una probabilidad un 6% mayor de terminar la escolaridad primaria y secundaria, y de un 11% en el caso del nivel de educación superior. El impacto fiscal —por impuestos no percibidos— que le genera al Estado no invertir en la prevención del embarazo en adolescentes y en atenuar las consecuencias adversas de la maternidad temprana alcanzaron los US\$ 9,6 millones para 2017 (UNICEF-UNFPA, 2019). Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, el número de atenciones por primera consulta preventiva en asesoría de anticoncepción y planificación familiar en adolescentes mujeres de 15 a 19 años se redujo en 24% al 2020 (STPE, PDNA, 2021).

El embarazo en adolescentes tiene múltiples causas e interseccionalidades, que están relacionadas, entre otros, con la falta de acceso a educación, incluida educación integral de la sexualidad; el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva integrales, incluidos métodos anticonceptivos modernos; y patrones socioculturales negativos que naturalizan los estereotipos de género y la violencia contra niñas y adolescentes, incluidas las uniones tempranas forzadas. El país cuenta con la Política Intersectorial de Prevención de Embarazo en Niñas y Adolescentes; sin embargo, un gran reto es fortalecer la articulación del sector social, asignar presupuesto para su implementación y garantizar una educación para la sexualidad integral como parte de la política educativa, en línea con las recomendaciones de distintos Comités de Derechos Humanos. Además, el embarazo en niñas y adolescentes tiene también consecuencias en la seguridad alimentaria de madres y sus hijos. Según el INEC, existe correlación entre el embarazo precoz y partos prematuros, bajo peso y talla al nacer, y menor número de controles prenatales. Se aprecia una relación entre embarazo precoz y niños y niñas que desarrollan desnutrición crónica, lo cual contribuye a reproducir los círculos de pobreza y exclusión.

48 Las políticas públicas existentes en la materia son: i) Plan Nacional de Desarrollo, ii) Plan Nacional de SSR, iii) Política Intersectorial de Prevención de Embarazo en Niñas y Adolescentes, iv) v) Protocolos de Actuación frente a embarazo, maternidad y paternidad adolescente en el sistema educativo, vi) Rutas de Violencia Sexual en el Sistema Educativo, Plan Nacional de Erradicación de la VBG.

Para abordar los desafíos es indispensable recuperar la gobernanza, fortalecer los sistemas de salud y los procesos sociales y comunitarios en salud. Se requiere asignación financiera continua para garantizar el acceso universal a los servicios de salud, con énfasis en la población prioritaria (Constitución, 2008, art. 35), así como las que están en mayor vulnerabilidad (personas en movilidad humana, pueblos y nacionalidades, rurales, LGBTIQ+, entre otras). Es menester una redistribución ágil y oportuna de los recursos existentes, sobre todo de recursos humanos, y acompañamiento personal de salud para fortalecer una respuesta integral que se construya con y para la comunidad desde el cuidado y la participación. Con relación a los servicios esenciales, se requiere su recuperación y mantenimiento, incluyendo salud sexual y reproductiva, salud materno infantil, salud para adultos mayores, salud mental, atención y prevención de la violencia basada en género, e inmunizaciones. También es importante una estandarización del manejo de casos de COVID-19 y acceso a la vacuna contra la COVID-19. Finalmente, es preciso fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica para identificación de riesgos.

1.3 Personas con VIH

Como muchos países, Ecuador no alcanzó las metas 90-90-90 establecidas para 2020.⁴⁹ En términos absolutos, del total de personas con VIH estimadas para Ecuador (47 mil en 2020), el 83% conoce su diagnóstico, el 80% de personas viviendo con VIH se encuentran con tratamiento antirretroviral y el 80% tienen carga viral suprimida bajo el umbral (<1000 copias/ml) (MSP, Boletín VIH/SIDA, 2020).⁵⁰

Diversos factores estructurales, así como el impacto de la pandemia de COVID-19 en el último año, constituyeron importantes barreras para el avance a las metas que asegurarían el fin del sida como problema de salud pública en el año 2030. Los sistemas sanitarios requieren ser fortalecidos para cubrir las necesidades de las personas con VIH y poblaciones clave.

Se evidencia un repliegue de la cobertura de prevención y tratamiento en VIH debido a las restricciones de movilidad por la pandemia y limitaciones propias de los servicios de salud, lo que incluye el desabastecimiento de pruebas rápidas causado por la pandemia de COVID-19. Esto impidió avanzar en las metas referidas al tamizaje de la población, en especial de las gestantes y las poblaciones clave; al acceso a preservativos e información; y a escalar el tratamiento antirretroviral (ARV)

49 Son 3 metas globales que dicen: 1. Que el 90% de las personas que viven con VIH reconozcan su estado serológico respecto al VIH; Que el 90% de las personas diagnosticadas con el VIH reciban terapia antirretrovírica continuada; y Que el 90% de las personas que reciben terapia antirretrovírica tengan supresión viral.

50 Cálculo realizado con los datos de personas tamizadas, en tratamiento y con carga viral suprimida del MSP, sobre un denominador constante del número del PVV estimados para el país por el MSP.

Se estima que hay **47 mil personas con VIH** en Ecuador (2021), donde **16 mil son mujeres y 30 mil hombres**, de 15 o más años; y **1.100 niños de 0 a 14 años**. La tasa de prevalencia estimada es de **0,4%** en la población general (ONUSIDA, 2022).

La epidemia es de tipo concentrada en grupos de población clave, con mayor prevalencia en hombres que tienen sexo con hombres **–16,5% en Quito y 11,2% en Guayaquil–**, así como en mujeres trans (MTF) **–34,8% en Quito y 20,7% en Guayaquil–**. (MSP, Boletín VIH/SIDA, 2020).

Para 2020, se estimaron **2.100 nuevos casos de VIH**, lo que representa una reducción del **16%** desde 2010 (ONUSIDA, 2021).

En 2020, el MSP reportó **3.823 nuevos diagnósticos de VIH**. Los casos nuevos se concentran mayormente en Quito y Guayaquil; sin embargo, hay presencia de casos en todas las provincias (MSP, Boletín VIH/SIDA, 2020).

En 2020, la tasa de mortalidad relacionada al **VIH fue de 4,8 por cada 100 mil habitantes** (MSP, Boletín VIH/SIDA, 2020).

dispensado de manera multimensual (MSP, C19MR, 2021). Por otro lado, la tasa de transmisión materno infantil del VIH reportada por el MSP desde sus registros administrativos (gestantes que llegan a los servicios de VIH) es del 2,8% para 2020 (MSP, Boletín VIH/SIDA, 2020). Sin embargo, la misma tasa estimada por el MSP mediante un modelamiento matemático que toma en cuenta tanto a las gestantes que llegan a los servicios como las que no llegan a los servicios (MSP, 2020) alcanza el 12%. La brecha probablemente se debe al desabastecimiento de pruebas rápidas y de ARV en los servicios maternos, a la falta de capacitación al personal de salud para el manejo de estos casos (que incluye la aplicación de dosis subóptimas de ARV a las gestantes), a la falta de un sistema de referencia y contrarreferencia, y problemas en el sistema de información (Martínez, 2020), que presenta inconsistencias y vacíos importantes y no integra del todo los datos de los diferentes subsectores sanitarios (MSP, C19-MR, 2021).

Por otro lado, persisten las desigualdades que afectan a las personas que viven con VIH (PVV) y poblaciones clave, que incluyen a los hombres que tienen sexo con otros hombres, personas transgénero, trabajadores sexuales y usuarios de drogas inyectables (Naciones Unidas, 2016) en los ámbitos social, económico y de protección social. Así, por ejemplo, mientras que la población general presenta una prevalencia del 0,4%, las poblaciones clave presentan prevalencias excesivamente elevadas: hombres que tienen sexo con hombres —16,5% en Quito y 11,2% en Guayaquil—, así como en mujeres trans (MTF) —34,8% en Quito y 20,7% en Guayaquil—. El estigma, la discriminación y la homofobia están aún presentes en la sociedad, en el sistema de salud y en la protección social de esta población.

En cuanto a la población migrante y refugiada con VIH, estos han salido de sus países en búsqueda de antirretrovirales, especialmente migrantes venezolanos que tienen dificultad en conseguir medicación y comida en su país de origen. A pesar de que según el MSP existen 1.062 venezolanos viviendo con VIH en Ecuador, apenas 373 reciben su tratamiento antirretroviral. Por lo tanto, es preciso generar más información basada en evidencia sobre la situación de este grupo de personas y familias, con el fin de guiar la formulación de políticas públicas en atención a su acceso integral a la salud, además de otras determinantes sociales que son fundamentales para la prevención y control del VIH.

En el caso de usuarios de sustancias psicoactivas se debe considerar el acceso a paquetes integrales de servicios para prevenir la transmisión de VIH, las hepatitis y otras enfermedades de transmisión sanguínea como actividades dentro de un plan interministerial para el abordaje del fenómeno de las drogas.

1.4 Educación

La Constitución, la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003 destacan a la educación como un derecho y establecen obligaciones para el Estado, quien es el encargado de garantizar la universalidad, acceso, permanencia, promoción y culminación de los distintos niveles educativos, de acuerdo con las etapas de la niñez y la adolescencia. Considerando, además, la pertinencia territorial y cultural de manera participativa e inclusiva y promoviendo un desarrollo sustentable.⁵¹ La Constitución establece que cada año se debe incrementar el presupuesto del sector educativo en al menos 0,5% del PIB, hasta que la asignación alcance un mínimo del 6% del mismo.⁵²

A pesar de lo anterior, el país enfrenta aún retos en la materia. Si bien la cobertura de la educación general básica es casi universal,⁵³ la cobertura del bachillerato no tiene los mismos logros y su tasa neta de asistencia llegó al 74,1% en 2020. En el área rural, esta cifra es de apenas el 62,4%, del 63,1% para la población indígena y del 52,9% para la población afroecuatoriana.

Se estima que la brecha de cobertura de los programas de desarrollo infantil del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es de al menos 30 mil niñas y niños, con una disminución cercana a los 100 mil niñas y niños en educación inicial, y cerca de 50 mil niñas y niños menos en primero de básica.⁵⁴ Niñas, y adolescentes en particular, enfrentan numerosos obstáculos en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Las niñas suelen dedicarse a actividades no económicas, como el cuidado de niños y tareas domésticas. En el caso de las adolescentes, muchas se ven obligadas a abandonar la escuela porque se casan a una edad temprana y/o quedan embarazadas.

Las brechas de acceso a la educación persisten para los pueblos y nacionalidades: la mayoría apenas completa el ciclo básico y difícilmente llegan a la universidad. Las tasas de analfabetismo por identificación étnica son mayores que el promedio nacional de 5,3%: en el caso de los indígenas es del 14,1%; en el de los montubios, del 11,9%; y en el de los afrodescendientes, del 7,3% (INEC, ENSANUT, 2018). Desde una perspectiva de género, las mujeres indígenas (20,43%) y montubias (12,88%) tienen tasas más elevadas de analfabetismo frente a las mujeres blancas (3,68%) (ONU Mujeres-PROAMAZONIA, 2019). Con relación a la

Hubo una disminución en la asignación de recursos al Ministerio de Educación por al menos **US\$ 330 millones** entre 2019 y 2020.⁵⁵

En los últimos cinco años ha existido una disminución en la cobertura de programas de desarrollo infantil de al menos **30 mil niños y niñas**, y una disminución cercana a los **100 mil niños y niñas en educación inicial**.⁵⁶

El cierre de las instituciones educativas ha afectado a cerca de **4,3 millones de estudiantes en educación regular**, a más de **210 mil docentes y al menos a la mitad de los hogares ecuatorianos** (MINEDUC, 2020; INEC, ENEMDU, 2020).

Antes de la emergencia sanitaria, cerca de **268 mil niños ya estaban fuera del sistema educativo** y cerca de **180 mil tenían rezago escolar** de más de dos años. Con las condiciones actuales, estas cifras corren el riesgo de aumentar (MINEDUC, AMIE, 2020; INEC, ENEMDU, 2020).

51 Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

52 En su disposición transitoria décimo octava.

53 La tasa de asistencia neta al 2020 fue del 95.5%.

54 INEC, ENEMDU, 2020; MIES, SIMIES, varios años; MINEDUC, AMIE, varios años.

55 Ministerio de Finanzas; Ministerios de Educación, informes de rendición de cuentas, varios años.

56 Informes de rendición de cuentas 2013, 2014 MIES; SIMIES 2015 a 2020 MIES; Archivo Maestro de Instituciones Educativas, AMIE, Ministerio de Educación, varios años.

Un **42%** de las instituciones educativas públicas no posee servicios de agua, saneamiento e higiene, lo que representa un reto para asegurar el retorno de niños y niñas a las instituciones educativas (UNICEF, 2020).

De acuerdo con las estadísticas de matriculación del Ministerio de Educación (s.f.), se registra una caída del **25%** en el número de estudiantes de nacionalidad venezolana y colombiana matriculados en el ciclo educativo 2021-2022 con respecto al ciclo anterior.⁵⁸

En educación básica, media y bachillerato hay **47.603 estudiantes con discapacidad**. El **78,50%** están en educación regular, el **19,21%** en educación especial y el **2,29%** en educación popular permanente (CONADIS, 2022).

Para el 2018, hay 5.917 personas con discapacidad matriculados en universidades y escuelas politécnicas, donde el **56,58% son hombres y el 43,42% son mujeres**. **1 de cada 10 personas** con discapacidad en universidades y escuelas politécnicas tiene grado de discapacidad 75% o superior (CONADIS, 2022).

educación superior, según la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), un 78% del total de matrículas en universidades y escuelas politécnicas corresponde a estudiantes mestizos, mientras que el 10% corresponde a pueblos y nacionalidades (6% afroecuatorianos, 3% indígenas, 1% montubios). Asimismo, el 14% de matrículas en Institutos técnicos y tecnológicos corresponde a indígenas, montubios y afroecuatorianos, frente al 86% matrículas de población mestiza (SENESCYT, 2018). Las mujeres indígenas y afroecuatorianas tienen mayores dificultades de acceso a la educación.

Las medidas adoptadas para la contención de la COVID-19 privaron temporalmente de continuar con su educación presencial a cerca de 4,3 millones de estudiantes en el país. (MINEDUC, AMIE, 2020). Esto ha impactado negativamente sobre todo a poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, aumentando las desigualdades: de acuerdo con estudios realizados por UNICEF en 2020, 6 de cada 10 estudiantes están aprendiendo menos y 2 de cada 10 tienen algún dispositivo electrónico de uso personal, un 56,2% de profesores tiene computador o tablet para su uso personal, 57 mil jóvenes se han visto afectados por el cierre del programa de alfabetización, y 18 mil niños de 3 y 4 años dejaron de asistir al servicio de atención familiar para la primera infancia (SAFPI). (MINEDUC-UNICEF, 2020). Asimismo, para el periodo 2020-2021 se estima que solo el 52,8%⁵⁷ (GTRM, 2021) de los NNA de Venezuela estarían inscritos en el sistema escolar (52.982 de NNA) (MINEDUC, 2021).

El derecho a la educación también considera la calidad en todos los niveles educativos, entendida como logros de aprendizaje, docentes capacitados, infraestructura educativa adecuada, relación de estudiantes por cada docente e igualdad de trato y condiciones independientemente de raza, etnia, nacionalidad o religión, entre otros. En el Ecuador, de acuerdo con los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos para el Desarrollo (PISA-D), apenas el 49% de los estudiantes de 15 años alcanzó el nivel mínimo de competencia en lectura, el 29% en matemáticas y un 43% en ciencias.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) reconoce la interculturalidad, plurinacionalidad, importancia de las lenguas ancestrales y el enfoque de género; sin embargo, su implementación efectiva sigue siendo un reto pendiente. Persisten los obstáculos en el acceso a la educación intercultural bilingüe debido a la ausencia de servicios culturalmente pertinentes y en lenguas indígenas, así como la falta de

⁵⁷ De acuerdo a los datos de la plataforma R4V (junio 2021), se estiman 429.685 personas venezolanas en situación de movilidad humana, de ellos se estima que en edad escolar (3 a 17 años de edad) se encuentran 100.230 NNA.

⁵⁸ Ministerio de Educación MINEDUC. Estadísticas educativas-Datos Abiertos.

recursos. La deserción escolar es más elevada en la población indígena, afrodescendiente y montubia. Hay un escaso uso de la mayoría de los idiomas indígenas en el espacio público.⁵⁹

La niñez con discapacidad es otro grupo poblacional con mayor afectación y privaciones para su actual proceso educativo. Este grupo habitualmente pasa desapercibido, no hay una oferta educativa especial, un gran número se encuentra en la educación ordinaria y no existen acciones específicas que tomen en cuenta su situación.

Se destaca la voluntad política para lograr un pronto retorno a la modalidad presencial y con ello la prioridad de la vacunación por COVID-19 en docentes, y ampliarla a niñas y niños de cinco años en adelante es importante. No obstante, la mayoría de la niñez ha perdido mucho de su aprendizaje y es posible que no esté preparada para los planes de estudio que eran apropiados para su edad y nivel antes de la pandemia. Eventualmente necesitarán procesos de recuperación al volver a la modalidad presencial.

Para abordar este desafío se pueden considerar diversas acciones. Estas incluyen el uso progresivo de las instituciones educativas, tal como lo establece la segunda fase del Plan de Continuidad Educativa del Ministerio de Educación; aunar esfuerzos para precautelar la salud mental de los NNA tras el período de confinamiento y distanciamiento físico; apoyar el diseño e implementación de planes de transformación digital, que incluyan componentes tanto de infraestructura como formas de utilizar la tecnología digital para acelerar el desarrollo de habilidades básicas de lectoescritura y aritmética; apoyar a los docentes en el uso de recursos tecnológicos; y priorizar la vacunación de docentes y trabajadores sociales.

Las consecuencias del cierre de las instituciones educativas van más allá del ámbito educativo. Varios artículos muestran que puede haber efectos negativos sobre la salud física y mental de los niños: no solo pueden volverse físicamente menos activos, tener más tiempo frente a una pantalla, desarrollar patrones de sueño irregulares y dietas menos saludables, sino que, y quizás más importante, su salud mental puede verse afectada por la falta del contacto personal con compañeros de clase, amigos y docentes, es decir, la falta de socialización. Esta es una problemática que aumenta conforme se eleva la edad de los niños. Según la Encuesta nacional sobre el bienestar de los hogares ante la pandemia de COVID-19 en el Ecuador (UNICEF, ENCOVID-EC, 2021) de mayo de 2021, en apenas 1 de cada 4 hogares con NNA estos no presentaron cambios emocionales; los más frecuentes fueron sentirse tristes, sin ánimo o agresivos.

Para el 2019, se registran **1.419 personas con discapacidad** matriculadas en institutos técnicos y tecnológicos (CONADIS, 2022).

El grado más alto conseguido por la mayoría de la población es de educación básica (**66,55%**), seguido por la educación media/bachillerato con **17,2%** y la educación superior con **apenas el 3,8%** (ENEMDU, 2018).

En el pueblo afroecuatoriano, el grado más alto conseguido es la educación básica, con el **61,77%**, seguido por la educación media con el **27,24%** y la educación superior con el **7,56%** (CNIPN, 2019).

En la población montubia, el grado más alto conseguido es la educación básica con un **67,14%**, seguido por la educación media con **19,13%** y la educación superior con **7,85%** (CNIPN, 2019).

59 Preocupaciones levantadas por mecanismos de derechos humanos de la ONU.

Para muchos estudiantes, su alimentación dependía de las comidas gratuitas que se brindaban en las instituciones educativas. Si bien se han implementado acciones para continuar con la entrega de alimentos, esto actualmente es limitado y su nutrición se ve comprometida. Según la ENCOVID-EC de mayo de 2021, 8 de cada 10 hogares con niños y niñas entre 5 y 11 años reciben alimentación escolar, y 2 de cada 5 hogares con adolescentes en la educación pública no la recibe (UNICEF, ENCOVID-EC, 2021). El reto es aprovechar los programas de alimentación escolar para mejorar su calidad nutricional e incluir, en la medida de lo posible, productos frescos y de producción local.

Para avanzar en el cumplimiento del ODS 4 se requiere realizar un seguimiento nominal a los menores de 5 años para establecer un paquete de servicios en la primera infancia que incluya acceso a desarrollo infantil y transiciones a la educación inicial y al primer año de educación básica. Igualmente, sería necesario avanzar en modelos y ofertas educativas que se adapten a las necesidades y expectativas de los estudiantes, evitando el abandono del sistema educativo por parte de los adolescentes de entre 15 y 17 años.

En cuanto a la calidad de la educación, es necesario repensar un modelo híbrido que permita mantener espacios de capacitación continua al personal docente y educadoras de los programas de desarrollo infantil; mejorar los espacios e infraestructuras donde se desarrollan los procesos de aprendizaje holísticos, que abarcan también habilidades para la vida; brindar acompañamiento psicosocial y acompañamiento de tutores, asesores y expertos en los temas educativos para disminuir las pérdidas de aprendizaje generadas durante la pandemia; y fortalecer la relación e interacción entre los miembros de la comunidad educativa.

Asimismo, se debe fomentar y mejorar la inclusión de NNA en movilidad humana en el sistema público de educación. Esto implica el acceso de forma oportuna y permanente al sistema educativo, así como la permanencia y promoción, acción ligada a prevenir situaciones de xenofobia y discriminación que pueden darse dentro del sistema y en el entorno de la comunidad educativa, incluyendo a los padres y madres de familia.

Para todo lo anterior, se hace fundamental asegurar una mayor articulación y un presupuesto asignado para el sector educativo que cumpla con lo señalado en la Constitución.⁶⁰

1.5 Alimentación y nutrición

La Constitución del Ecuador (2008) reconoce el derecho de las personas a una vida digna, que asegure entre otros elementos la salud y la alimentación (art. 66). Con relación a la alimentación, estipula que las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales (art. 13 y art. 32). Así mismo, establece derechos específicos para niñas, niños y mujeres embarazadas a la salud y nutrición, para lo cual estipula una atención prioritaria y especializada para estos grupos poblacionales (art. 35 y art. 45). A pesar de que el país cuenta con

⁶⁰ De acuerdo con datos de la CEPAL, actualmente corresponde a algo menos del 4,5% del PIB. El hecho de que haya disminuido entre al menos 330 millones de dólares, entre los años 2019 y 2020, es de especial preocupación.

políticas públicas en la materia,⁶¹ la inseguridad alimentaria, así como la malnutrición en todas sus dimensiones⁶² representan retos importantes para el Estado ecuatoriano. Sin embargo, el hambre, la inseguridad alimentaria y las distintas formas de malnutrición reflejan la distancia que separa a las poblaciones para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada y a la salud. El estado nutricional de las personas está determinado por distintos determinantes: biológicos, económicos, sociales y ambientales.

1.5.1. Alimentación

Los datos sobre el hambre y la inseguridad alimentaria demuestran una tendencia preocupante desde 2015. En 2019, el 12,4% de la población ecuatoriana padecía de hambre crónica, el 32,7% se encontraba en inseguridad alimentaria moderada y el 11,6% en inseguridad alimentaria grave (FAO, et al, 2021). El hambre crónica supera en casi el doble al resto de América del Sur (6,3% en 2019), aunque los valores de inseguridad alimentaria en la región (33,1% moderada o grave y 9,8% grave) son bastante parecidos a los del Ecuador. Entre octubre de 2020 y mayo de 2021, según datos de la ENCOVID-EC, la inseguridad alimentaria severa y moderada en los hogares con NNA presenta una tendencia a incrementarse del 50,9% al 57,7% (UNICEF, ENCOVID-EC, 2021).

La inseguridad alimentaria afecta de manera desproporcionada a grupos vulnerables, entre esos, pueblos y nacionalidades, así como a personas en situación de movilidad humana. Este fenómeno ha sido agravado por la pandemia de COVID-19 en varios hogares de personas migrantes y ecuatorianas. Según la Evaluación Conjunta de Necesidades del GTRM, los hogares en movilidad humana tuvieron alimentos parcialmente (69% colombianos, 59% venezolanos) o no tuvieron alimentos (13% venezolanos y 12% colombianos) (GTRM, 2020).

La pandemia afectó el ingreso de los hogares, y esta situación, junto con la disrupción de las cadenas de abastecimiento y el aumento de los precios de algunos alimentos (FAO y WFP, 2020^a), pone en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional, en especial, de los hogares más pobres y vulnerables. En primera instancia puede impactar en la calidad de su dieta, que estaría formada por alimentos de menor costo, que son menos saludables y nutritivos. En los casos más extremos, se reduciría la cantidad de alimentos a los que podrían acceder estos hogares (FAO, et al, 2020).

61 Incluyendo el Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025 (PIANE), Misión Ternura DE 1211, la Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición, el Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el consumo humano, el Reglamento de Bares Escolares del Sistema Nacional de Educación, la Ley Orgánica de Alimentación Escolar y el Programa de Alimentación Escolar.

62 Incluyendo desnutrición, sobrepeso y obesidad, déficit de micronutrientes

Incremento de **2,4 puntos porcentuales** en la prevalencia de desnutrición crónica infantil (DCI) en menores de 2 años entre 2014 y 2018.

Prevalencia de DCI en menores de 5 años: **23,01%**.
En poblaciones indígenas: **40,71%**.

Prevalencia de DCI en niñas y niños del área rural: **28,72%**.

Prevalencia de DCI en menores de 2 años: **27,17%**.
En poblaciones indígenas: **38,83%**.

Unos **2,3 millones** de ecuatorianos se encuentran en inseguridad alimentaria severa. El **59%** se encuentra en inseguridad alimentaria moderada y severa. La situación es más grave en el área urbana (STPE, PDNA, 2021).

El **62%** de la población en movilidad humana se encuentra en inseguridad alimentaria severa y moderada (PMA, ESAE, 2021). El **59%** tiene acceso a alimentos de forma parcial, el **14%** no tuvo suficiente cantidad de alimentos y el **73%** tiene problemas para acceder a alimentos (GTRM, 2021).

Prevalencia de sobrepeso y obesidad:

Tabla 1

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en Ecuador

| Grupo etario | Hombre | Mujer | Total |
|------------------------------|--------|--------|--------|
| Escolares de 5 a 11 años | 37,81% | 32,87% | 35,38% |
| Adolescentes de 12 a 19 años | 28,64% | 30,5% | 29,57% |
| Adultos de 19 a 59 años | 61,37% | 67,62% | 64,68% |

Nota. INEC, ENSANUT, 2018

1.5.2. Desnutrición crónica infantil (DCI)

La desnutrición crónica infantil es el mayor desafío de malnutrición y una de las principales problemáticas del sector social, tanto por su dimensión en el presente como por las potenciales repercusiones en el futuro. En el país un 23,01% de niñas y niños menores de 5 años presentan desnutrición crónica infantil o retardo en talla; esto coloca al país como el segundo con mayor prevalencia en América Latina y el Caribe (INEC, ENSANUT, 2018).

Pese a los esfuerzos realizados, la variación de la prevalencia de la DCI en menores de 5 años ha sido muy modesta. En el período comprendido entre 2004 y 2018 se registra un descenso de tan solo seis puntos porcentuales, un promedio de 0,43 puntos porcentuales anuales.

La prevalencia es aún mayor en las niñas y niños de entre 0 y 24 meses de edad, grupo etario en el que asciende a 27,17%. Además, entre 2012 y 2018, la proporción de menores de 2 años con DCI se ha incrementado en 3 puntos porcentuales, a pesar de que, en ese mismo periodo, la mayoría de los indicadores asociados a esta problemática (PIB per cápita, pobreza, desigualdad, acceso a agua segura y enfermedades diarreicas, entre otros) experimentaron evoluciones positivas. La prevalencia de DCI es mayor en las niñas y niños del área rural, en la población indígena y en las regiones naturales de la Amazonía y la Sierra (INEC, ENSANUT, 2018). La proporción de niños y niñas con DCI seguramente se ha incrementado de forma significativa durante la pandemia de COVID-19.

Para enfrentar este reto, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 plantea la reducción de 6 puntos porcentuales en la DCI de menores de 2 años en los próximos 4 años, y se cuenta con un Plan Estratégico Intersectorial para la prevención y reducción de la Desnutrición Crónica Infantil publicado en 2021. Es indispensable hacer seguimiento anual a la evolución del indicador con las mayores desagregaciones posibles.

Igualmente, se hace necesario garantizar y proteger la asignación de recursos suficientes para la lucha contra la DCI en los distintos niveles de gobierno, y movilizar y/o alinear acciones con el sector privado, la academia y la sociedad civil que favorezcan su reducción. Además, se requiere dar continuidad a las acciones estratégicas emprendidas, como son: el paquete priorizado de prestaciones orientadas a la gestante y niños y niñas menores de 2 años, que incluye una mirada multidimensional y multisectorial de la problemática; la herramienta de presupuesto por resultados; el padrón y seguimiento nominal; y los espacios de articulación nacional y local.

Por último, el Ejecutivo estableció la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil (STECDCI), una instancia suprasectorial de coordinación de la política pública nacional,

orientada a combatir la desnutrición crónica infantil. Se requiere que los esfuerzos de esta instancia sean coordinados y pueda articular de manera oportuna y efectiva a los entes del estado involucrados en la estrategia “Ecuador Crece sin Desnutrición”.

De igual manera, es necesario promover un mecanismo de incentivos a los GAD para la priorización de intervenciones sensibles a la nutrición, entre ellas la dotación de agua segura y saneamiento.

1.5.3. Sobrepeso y obesidad

El sobrepeso y la obesidad afectan a todos los grupos etarios, siendo este problema más prevalente en la población adulta, donde afecta a 6 de cada 10 personas (INEC, ENSANUT, 2018). Sin embargo, en niños y niñas en edad escolar esta problemática se ha acrecentado entre 2012 y 2018, período en el que se registra un ascenso de 29,9% (INEC, ENSANUT, 2012) a 35,4%. A nivel territorial, la problemática es mayor en áreas urbanas y la región insular, donde la prevalencia en 2018 alcanzó un 36,9% y 46,38%, respectivamente.

El sobrepeso y la obesidad son el resultado de un desbalance entre la ingesta energética y el gasto energético. Esta problemática, por un lado, a nivel social, refleja una compleja interacción de los determinantes sociales de la salud relacionados a la globalización y la urbanización, cuyo resultado es la expansión de ambientes obesogénicos, caracterizados por el sedentarismo y el consumo de alimentos ultra procesados con un alto contenido calórico, altos en azúcar y sal. Por otro lado, a nivel individual, se define por procesos fisiológicos, la preferencia por ciertos alimentos y la ausencia de actividad física (UNICEF, 2019). El sobrepeso y la obesidad incrementan el riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas,⁶³ que constituyen las primeras causas de morbilidad y mortalidad en el Ecuador; incrementan la carga sobre los sistemas de salud; y reducen la productividad laboral, por lo tanto, el crecimiento económico.

El sobrepeso y obesidad es una problemática multicausal que afecta de forma diferenciada a los distintos grupos poblacionales, la población con menores ingresos y en mayores condiciones de vulnerabilidad enfrenta mayores dificultades para acceder a una dieta diversificada y natural. Solo 5 de cada 10 hogares tendrían acceso económico a una dieta nutritiva. Existen desigualdades en el acceso económico entre zonas geográficas y quintiles; los hogares en las áreas rurales tienen más dificultades. El costo diario estimado de acceso a dietas nutritivas para un hogar de 5 miembros, a nivel nacional, es de US\$ 8,6 (PMA, MIES, MSP, 2018).

Existe una amplia evidencia sobre las principales causas asociadas a la malnutrición. Por lo general, los territorios más rezagados no han sido partícipes de las políticas ni de las inversiones necesarias para enfrentar tales causas. Las dificultades relacionadas con el nivel de ingresos, el acceso a la educación y a los servicios de salud, la disponibilidad y la calidad del empleo o la prevalencia del embarazo adolescente, entre otras circunstancias, están asociadas en gran medida a altos niveles de malnutrición (Aheto et al., 2015; Masibo, 2013; Pravana et al., 2017; Tette et al., 2016). De forma similar, el acceso limitado al agua potable y otros factores de higiene como los servicios sanitarios suelen guardar relación con mayores niveles de malnutrición, en especial en las áreas rurales y aisladas de países en desarrollo (Aheto et al., 2015; Tasnim, 2018). Además, una mala educación nutricional

63 Tales como cardiopatías, hipertensión, diabetes y algunos tipos de cáncer.

y las prácticas de alimentación deficientes de los menores, en especial durante los primeros años de vida, también deben considerarse factores asociados a la baja diversidad y calidad de las dietas (Ijarotimi, 2013).

Para enfrentar estos retos, se requiere fortalecer el marco político en materia de alimentación y nutrición y de espacios que fomenten la actividad física y la recreación. Consecuentemente, para reducir la malnutrición por exceso es necesario promover entre otras acciones: reformas publicitarias y de comercialización de alimentos procesados y ultraprocesados; el fortalecimiento del etiquetado de alimentos; mecanismos de gobernanza alimentaria participativa para la generación de política pública local que aborde al sistema alimentario bajo un enfoque integral, e incluya cadenas de valor inclusivas apoyadas en circuitos cortos de comercialización para alimentos producidos localmente; reglamentos para mejorar los entornos escolares con estrategias de educación alimentaria y nutricional; y estrategias de promoción de la actividad física y hábitos de estilos de vida saludables. La multidimensionalidad de esta problemática exige la incorporación de un enfoque de ciclo de vida y el robustecimiento de la coordinación intersectorial e interinstitucional en todos los niveles, que incluya, además de los actores institucionales, a los consumidores. Asimismo, requiere de financiamiento para la ejecución de programas y proyectos en la materia, el fortalecimiento del talento humano, el monitoreo continuo y la evaluación para medir su efectividad.

El **32,2%** de los hogares consume agua con contaminación bacteriológica (INEC, ENEMDU 2019).

El **6,4%** de los hogares del área rural practica defecación a campo abierto (INEC, ENEMDU 2019).

El **55,5%** de los hogares tiene acceso simultáneo a servicios de agua, saneamiento e higiene (INEC, ENEMDU 2016).

1.6 Agua, higiene y saneamiento

La Constitución del Ecuador señala que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. Al mismo tiempo, si bien no se menciona de manera explícita el derecho de acceso al saneamiento, se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) busca garantizar el derecho humano al agua, así como su acceso equitativo, y considera el agua para consumo humano como prioritario en la prelación de los diferentes usos de este recurso. En la LORHUAA se define el derecho humano al agua como “el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura”.

Las estadísticas sectoriales muestran una clara brecha en el acceso a los servicios del área urbana y rural. Las regiones Sierra, Costa, Amazonía e Insular muestran también niveles de acceso diferentes (INEC, ENEMDU, 2016). Un análisis profundo de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de 2016 muestra brechas entre quintiles de ingreso y por etnias, tanto para agua como para

saneamiento. Las brechas se amplían más cuando se analiza el acceso simultáneo, tanto a servicios de agua como de saneamiento e higiene (INEC, UNICEF, 2018). En el contexto de COVID-19, se evidencian brechas en el acceso a los servicios a nivel de las más de 16 mil instituciones educativas en el país (MINEDUC, WASH, 2020).

La Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS) apunta a encaminar el sector para el logro de los ODS al 2025. Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 incluye la Misión Agua y Saneamiento para Todos, pero no ha logrado el financiamiento oportuno para lograr un cierre adecuado de las brechas de acceso en el sector.

La prestación de los servicios de agua y saneamiento generan anualmente ventas promedio de US\$ 460 millones; este valor ha ido incrementando progresivamente desde 2013, donde se registraba un valor aproximado de US\$ 350 millones. Sin embargo, preocupa la disminución de la inversión en infraestructura de agua y saneamiento: desde 2015, que se encontraba en US\$ 970 millones, ha ido disminuyendo hasta los US\$ 300 millones en 2020. La baja en el presupuesto se debe a la crisis financiera, y se le suma la emergencia sanitaria, que generó pérdidas importantes en el sector (STPE, PDNA, 2021).

La emergencia sanitaria por COVID-19 ha evidenciado la importancia de contar con servicios de calidad y sostenibles de agua, saneamiento e higiene. El presupuesto sectorial debe reestablecerse según los niveles de financiamiento que se observaron hasta 2015. La fusión interministerial, resultando en el Ministerio de Ambiente y Agua, ha fragmentado el liderazgo sectorial; sin embargo, también genera oportunidades como la inclusión de la dimensión de cambio climático en el sector, clave para la sostenibilidad de los servicios. Finalmente, la regulación y el control sobre los prestadores de los servicios de agua y saneamiento debe ser fortalecida, y de esta manera enfrentar la heterogeneidad de la calidad de los servicios a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

1.7 Protección social

La Constitución reconoce la salud y la seguridad social como elementos integrantes del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) y como derechos irrenunciables y universales, cuya responsabilidad de garantizarlos recae en el Estado (art. 340). Son principios rectores de la protección social (salud y seguridad social) la equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución, bioética, obligatoriedad, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, con enfoque de género y generacional.

Más de **350.000 hogares** no tienen acceso o tienen acceso limitado a servicios de higiene (instalación para el lavado de manos con agua y jabón) (INEC, ENEMDU 2019).

5.373 instituciones educativas fiscales, un **44%** del total, requieren intervención urgente, pues no tienen acceso a al menos **1 de los 3 servicios** (agua, saneamiento y/o higiene) (MINEDUC, WASH, 2020).

Más de **6 de cada 10 personas** con empleo están excluidas del sistema de protección social (INEC, ENEMDU, 2020).

Los beneficios por maternidad cubren a menos de **8 de cada 100 mujeres** que han dado a luz (INEC, ENEMDU, 2020).

Las asignaciones familiares no contributivas para niños y niñas en pobreza y pobreza extrema cubren apenas al **44%** y **48%** de esa población, respectivamente (INEC, ENEMDU, 2020).

7 de cada 10 hombres mayores de 65 años reciben una pensión por vejez, y solo **5 de cada 10 mujeres mayores** lo hacen (IESS y MIES, Registros administrativos, 2019).

Ecuador destina el **9,4%** de su PIB en protección social (contributiva y no contributiva), un porcentaje menor al promedio de la región de América Latina y el Caribe (**14%**) (OIT, 2021).

La Constitución establece la necesidad de cubrir a colectivos que realizan trabajo no remunerado en el hogar, actividades para el auto sustento en el campo, así como toda forma de trabajo autónomo, a quienes se encontraran en situación de desempleo y quienes cuidan de personas con discapacidad.

Lo establecido por la Constitución en materia de protección social guarda armonía con la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en donde se reconoce a la protección social como un derecho humano. En materia de refugio, contribuye a avanzar en la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados, en particular en su marco de respuesta para desarrollar la autosuficiencia de las personas.

1.7.1 Cobertura de la protección social: niñez, mujeres, personas en edades activas y personas mayores

Avanzar hacia una cobertura universal, tanto en el número de personas cubiertas como en las prestaciones y servicios entregados, es uno de los grandes retos del sistema de protección social. A 2019, menos de 4 de cada 10 personas con empleo se encontraban cubiertas por al menos un beneficio de la protección social contributiva. La pandemia de COVID-19 ha generado impactos sin precedentes en la economía mundial, con consecuencias directas en el sistema de protección social. Producto de la crisis sanitaria y económica, 378 mil personas fueron expulsadas del sistema de protección social contributivo entre diciembre de 2019 y 2020, lo que implica que la tasa de cobertura del sistema se redujo en algo más de 4 puntos porcentuales a diciembre de 2020, pasando de 39,9% a 35,5% (INEC, ENEMDU, 2019 y 2020).

Si bien la distribución entre hombres y mujeres expulsados del sistema es equivalente, cuando se analiza la proporción que ha dejado el empleo (casi 100 mil personas) se observa que el 94% fueron mujeres frente a un 6% de hombres. La población juvenil es otro de los grupos que, producto de la pandemia, ha visto exacerbado los déficits ya existentes en el sistema de protección social: el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años sin protección social contributiva incrementó en más de 7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, variación que se constituye en la más alta entre los diversos grupos de edad de la población (INEC, ENEMDU, 2019 y 2020).

En materia sanitaria, uno de los grandes desafíos es el de promover una mayor integración y articulación de la Red Pública Integral de Salud (RPIS), que garantice una cobertura efectiva universal y promueva una mayor calidad y oportunidad de los servicios sanitarios. Si bien casi el 92% de la población cuenta con protección del Sistema Nacional de Salud (SNS),

la pandemia, además de generar presión a los prestadores médicos por atender los casos COVID-19, redujo otro tipo de atenciones médicas, especialmente las de consulta externa, emergencia y hospitalización, en un 30% en el caso del Ministerio de Salud y en un 39%, en promedio del IESS entre 2019 y 2020.⁶⁴ Según la Evaluación de Necesidades Post Desastres Ecuador COVID-19, 19 millones de atenciones en salud se dejaron de realizar en 2020. La disminución de las atenciones médicas ha evidenciado dificultades para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y atención materno infantil, afectando particularmente a mujeres, niños y niñas (STPE, PDNA, 2021).

Una mayor protección social para la infancia, junto con el fortalecimiento de los servicios de cuidado, es otro de los desafíos pendientes del sistema. A diciembre de 2020, las asignaciones familiares no contributivas (Bono de Desarrollo Humano, Bono de Protección Familiar⁶⁵ y el Bono de Apoyo Nutricional⁶⁶) para hogares con niños y niñas en pobreza y pobreza extrema cubrieron apenas al 44% y 48% de esa población, respectivamente (INEC, ENEMDU, 2020). Si bien la limitada cobertura se justifica por tratarse de asignaciones focalizadas y que persiguen un objetivo particular, una mayor cobertura de protección social para la niñez es necesaria. Los niños y niñas se han visto severamente afectados por la pandemia, el cierre de escuelas y, con ello, la imposibilidad de acceder a los beneficios y servicios sociales impone la urgente necesidad, entre otros, de fortalecer los servicios de cuidado. Este último elemento, a su vez, facilitaría la inserción de la mujer en el mercado de trabajo, y ayudaría a romper la distribución desigual del trabajo no remunerado y su división por género.

La inclusión de población de difícil cobertura, particularmente en situación de informalidad, junto con la ampliación de cobertura de las prestaciones destinadas a población en edades activas, es un reto urgente de atender por el sistema. Las prestaciones económicas por maternidad cubren a menos de 8 de cada 100 mujeres que han dado a luz; la protección ante la desocupación cubre a menos de 5 de cada 100 personas desempleadas; menos de la mitad de las personas con empleo son cubiertas por prestaciones en caso de accidentes del trabajo o enfermedad profesional; y menos de 4 de cada 10 personas con discapacidad reciben beneficios por esta última contingencia. Entre los efectos más graves de la crisis sanitaria y económica, provocada por la COVID-19, ha sido el tránsito de la población empleada a la inactividad y a la desocupación. Esta situación requiere estrategias de formalización que promuevan las capacidades de empleabilidad de los trabajadores, coadyuvando a la consecución de un trabajo decente. La articulación de políticas activas del mercado de trabajo con las prestaciones de la protección social puede contribuir a ese ansiado tránsito de la informalidad hacia la formalidad.

A la baja cobertura de las prestaciones destinadas a la población en edades activas se suma la exclusión del sistema de protección social de población vulnerable, tal el caso de personas en movilidad humana y aquellas en situación de informalidad.

64 Ministerio de Salud Pública e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, noviembre 2020.

65 El Bono de Protección Familiar por Emergencia se creó para proteger a familias vulnerables que no eran parte del sistema de aseguramiento no contributivo. Se entregó en cuatro fases, llegando a beneficiar a 1.427.031 núcleos familiares.

66 El Bono de Apoyo Nutricional es el primer programa de aseguramiento no contributivo de emergencia con enfoque explícito en nutrición y dirigido a núcleos familiares con perspectiva de "1.000" días. El Bono tuvo un valor de US\$ 240. La evaluación postdistribución, a 60 días de implementación, reveló una reducción de 10 puntos porcentuales de las familias en situación de inseguridad alimentaria. El Bono, creado entre el MIES, SNGRE y PMA, fue financiado con fondos de la cooperación internacional.

Entre 2019 y 2020, el número de personas con empleo no adecuado aumentó en más de 500 mil personas, y del total de personas en esa categoría de empleo, más de 8 de cada 10 no se encuentran cubiertas por el sistema de seguridad social contributivo (INEC, ENEMDU, 2019 Y 2020). A esto se agregan los problemas de focalización —errores de inclusión y exclusión— de los registros para la entrega de los programas no contributivos de protección social, en los cuales la población en movilidad humana se encuentra excluida. Además, la actualización permanente del Registro Social, y en el contexto de pandemia, es un reto para mejorar la eficiencia del sistema de aseguramiento no contributivo. En consecuencia, el fortalecimiento de los sistemas de información, así como el mejoramiento de estrategias de focalización e identificación de las poblaciones de los deciles más bajos, se constituye en un elemento clave para superar tal desafío.

Finalmente, alcanzar una cobertura universal que garantice una seguridad básica del ingreso a personas mayores se suma a los retos del sistema de protección social. Casi 4 de cada 10 personas mayores de 65 años no reciben una pensión del sistema de protección social (contributiva o no contributiva), con diferencias importantes entre hombres y mujeres: mientras 7 de cada 10 hombres mayores de 65 años reciben una pensión por vejez, solo 5 de cada 10 mujeres de esa franja etaria lo hacen (IESS y MIES, registros administrativos, 2019). Avanzar hacia una cobertura universal para este grupo poblacional se constituye en un elemento fundamental en la búsqueda y promoción de la justicia social.

1.7.2 Sostenibilidad de la protección social

El Ecuador destina el 9,4% de su PIB a gasto en protección social (contributiva y no contributiva), considerando todas las garantías del piso de protección social (niñez, personas en edades activas, personas mayores y salud); son 4,6 puntos porcentuales menos que el promedio de América Latina y el Caribe (OIT, 2021).

Promover a través de un proceso de diálogo social, democrático e incluyente el análisis de una matriz de financiamiento que garantice la sostenibilidad social y fiscal del sistema de protección social es parte de los desafíos presentes. El sistema de seguridad social contributivo se ha visto impactado de manera profunda por la crisis. La pandemia ha exacerbado los problemas ya existentes de sostenibilidad del régimen de pensiones y del seguro de salud del IESS. Antes de la COVID-19, los resultados actuariales muestran que para el 2020 los ingresos no eran suficientes para cubrir las atenciones médicas del instituto, elemento que implicaría recortar los gastos en un 21,9% del total, con sus consecuencias directas en la calidad y oportunidad de los servicios de salud (IESS, 2019).

El régimen de pensiones del IESS (invalidez, vejez y muerte) también muestra una situación crítica en términos de sostenibilidad. Antes de la pandemia, reflejaba que el primer año en el que las reservas registrarán datos negativos sería el 2047 (IESS, 2019).

No obstante, la COVID-19 podría apresurar el tiempo en el que el sistema tendría reservas negativas, ocasionando una pérdida de entre 7 a 10 años de sostenibilidad en función de la rapidez con la que el país se recupere de la crisis (OIT, 2020), siempre considerando que el Estado cumpla con su aportación que le corresponde por ley, aspecto que no se ha cumplido en los últimos años, pues el Estado acumulaba un atraso de más de US\$ 940 millones desde 2020 hasta

abril de 2021 (MEF, 2021). Asimismo, en términos de sostenibilidad financiera, se suma el impacto fiscal del incremento de las personas en situación de pobreza en el sistema de aseguramiento no contributivo.

1.7.3 Institucionalidad de la protección social

La fragmentación y segmentación que existe actualmente en el sistema de protección social requiere, de manera urgente, avanzar hacia una mejora de la gobernanza para la coherencia del sistema. Es necesario fortalecer los sistemas de información que permitan cruces de datos entre ambos regímenes, con el objetivo de identificar unívocamente a los beneficiarios de las prestaciones. En complemento, el diseño de mecanismos temporales de prestaciones no contributivas, junto con esquemas flexibles de afiliación al sistema contributivo, son elementos que coadyuvan a la articulación entre ambos regímenes.

Para la coherencia externa se requiere fortalecer el vínculo entre la política de protección social con las políticas económicas y sociales. Por ejemplo, se requieren mecanismos de coordinación entre el seguro de desempleo y políticas activas del mercado de trabajo, acciones que contribuirían a una movilidad social ascendente que, a su vez, promueva una transición hacia la formalidad. La mejora en la gobernanza del sistema tendría efectos directos para grupos vulnerables y excluidos del sistema de protección social; jóvenes, mujeres, población en movilidad humana y pueblos y nacionalidades se verían beneficiados de un sistema que otorgue no solo prestaciones temporales y no contributivas, sino que permita mejorar sus capacidades de empleabilidad para insertarse en el mercado laboral.

Mejorar la gobernanza del sistema de protección social requiere también fortalecer el principio de participación, apelando a mecanismos de diálogo social que permitan a los actores sociales del sistema y a los grupos vulnerables y excluidos incidir en las decisiones que se tomen en este ámbito.

Finalmente, es necesario adaptar la política de protección social frente a situaciones de emergencia —cambios tecnológicos, demográficos, climáticos y sanitarios—. La rapidez con la que el país se recupere de la actual crisis sanitaria, social y económica, así como las condiciones con las que se puedan enfrentar futuras crisis, dependen en gran medida de la capacidad de adaptación del sistema de protección social frente a emergencias. Mientras la política de protección social esté lo más coordinada y articulada posible, entre otras cosas, con políticas activas del mercado de trabajo, la transición de la asistencia humanitaria hacia procesos de recuperación económica, social y ambiental, con trabajo decente, podrá ser más efectiva.

La promoción de mejores condiciones de empleabilidad de las personas en edades activas, con énfasis en mujeres, jóvenes, población en movilidad humana, personas en situación de informalidad, entre otros, permitirá a estos colectivos estar mejor preparados y adaptados a los cambios que el mercado de trabajo demande producto de los cambios tecnológicos, demográficos, climáticos y sanitarios.

El Sistema Nacional de Cultura se configura alrededor de los **conceptos de patrimonio inmaterial, sitios arqueológicos, memoria social** (museos y archivos), e industrias culturales y creativas.

Integran el patrimonio cultural **109.800 unidades**, de las cuales un **53,4%** corresponde a bienes muebles, **29%** a inmuebles, **7,8%** a patrimonio inmaterial, **6,8%** a sitios arqueológicos y **3%** a bibliotecas y archivos.

Alrededor de **290 mil personas** están empleadas en actividades de la cultura y las artes. De ellas, el **51,6%** tienen un empleo inadecuado (perciben un ingreso máximo de **US\$ 394**) y un **46,15%** tienen un empleo adecuado.

Las pérdidas en el sector cultura se estimaron en **154 millones**, de los cuales el **87,58%** correspondía al sector privado (STPE, PDNA, 2021).

1.8 Cultura

Desde 2008 la cultura es considerada un sector prioritario por la Constitución de la República, y desde 2016 se reafirma también su consideración como sector económico prioritario a través de la Ley Orgánica de Cultura (LOC). Esta ley dispone la creación del Sistema Nacional de Cultura como entramado institucional para el desarrollo de las artes, la cultura y el patrimonio en el Ecuador.

Sin embargo, persisten desafíos para garantizar el derecho a la participación cultural y el fomento de un ecosistema cultural diverso. En primer lugar, el sector cultural sigue caracterizándose por altos niveles de informalidad laboral (empleo inadecuado, bajos niveles de cobertura en salud, pluriempleo), que lo hace poco resiliente ante situaciones de crisis. El Sistema Integral de Información Cultural (SIIC) estimó que, para 2019, el 51,60% de los trabajadores de las artes y la cultura tenía un empleo cultural inadecuado (alrededor de 150 mil trabajadores), de los cuales el 92,44% percibía un ingreso máximo de US\$ 394. Por otro lado, el 46,15% (140 mil) tiene un empleo cultural adecuado (empleo pleno), mientras que, el remanente porcentaje se refiere a trabajadoras y trabajadores con un empleo no clasificado PDNA, 2021). Así pues, se estima que el 51,6% de trabajadores de las artes y la cultura trabajan —de una u otra manera— en una situación que puede ser considerada como informal. A su vez, un 59,37% no está afiliado a ningún sistema de cobertura de salud.⁶⁷

Las inferencias realizadas a partir de la ENEMDU también evidencian una clara brecha de género (53% de la PEA masculina frente a 33% femenina en 2019). En este contexto, es fundamental fortalecer los datos para caracterizar y analizar al sector, en particular datos desagregados por género y territorio. Así, para el PDNA 2020 no fue posible disponer de datos que permitieran dimensionar la brecha de género y el impacto de la pandemia en este sector. En este sentido, se deben desarrollar políticas culturales sensibles al género con enfoque interseccional (por ejemplo, sobre la representación de mujeres artistas indígenas y afrodescendientes en los fondos de fomento).

También es importante destacar que la pandemia de COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en el sector cultural, dada su naturaleza colectiva. Las instituciones culturales —teatros, museos, salas de cine— fueron las primeras en cerrar, y es probable que sean las últimas en abrir de nuevo

⁶⁷ Encuesta de Medición de Condiciones Laborales de Trabajadores de las Artes y la Cultura. Observatorio de Políticas y Economía de la Cultura de la Universidad de las Artes, con financiamiento de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). La recolección de información de la encuesta se dio entre el 1 de abril al 11 de mayo de 2020, con un total de 2508 respuestas. Para la estimación de los resultados se utilizó un muestreo no probabilístico por conveniencia.

completamente. Las festividades y actos culturales, manifestaciones colectivas del patrimonio cultural inmaterial, fueron suspendidos o interrumpidos, afectando así los ingresos y el nivel de vida de múltiples actividades conexas, asociadas en su mayoría con población de bajos niveles de ingreso.

Asimismo, las prácticas culturales con un componente productivo, como las artesanales, han estado entre las más impactadas por la pandemia. En la región, casi dos de cada tres trabajadores freelancers tuvieron una reducción de más del 80% en sus ingresos. Los más afectados fueron aquellos que trabajan en sectores que convocan al público y en el sector artesanal, frente a aquellos que operan en sectores digitalizados como la arquitectura o el diseño (UNESCO, SEGIB, MERCOSUR, OEI y BID, 2021). La ruptura de los canales de comercialización, el bajo nivel educativo de artesanos, los altos niveles de informalidad y la baja bancarización son algunos de los principales factores que han generado este impacto en estas prácticas, a la vez culturales y económicas. Así pues, en el ámbito de los saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional, según datos del SRI, en el primer quimestre de 2020 se estimaron pérdidas por 7 millones en ventas, lo que representa una caída de más del 50% respecto al mismo período de 2019 (STPE, PDNA, 2021).



Gestión ambiental y acción climática



La protección del ambiente es un eje fundamental de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La dimensión ambiental está presente en todos los ODS, con 86 de las 169 metas referidas a la sostenibilidad ambiental en vinculación con la pobreza, el hambre, la salud, la educación, el género, el agua y el saneamiento, la energía, el crecimiento económico, los asentamientos humanos, el consumo y la producción sostenibles, el cambio climático, los océanos y los ecosistemas terrestres.

La relación entre la sostenibilidad ambiental y los ODS se basa no solo en la necesidad de reducir los daños al ambiente, sino también en el papel de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos en el bienestar humano, la generación de oportunidades económicas y la resiliencia social y ecológica.

La Constitución del Ecuador garantiza los derechos de la naturaleza y reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. Declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad e integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, y el cambio climático. Por su parte, el Código Orgánico del Ambiente (COA) consolida la normativa nacional y mecanismos sobre protección del patrimonio forestal, patrimonio natural, recursos genéticos, cambio climático, calidad ambiental, entre otros.

A nivel internacional, el Ecuador es parte de 18 Acuerdos Multilaterales Ambientales (Anexo 1) y ha generado reportes nacionales sobre su implementación. A pesar de que el país se destaca por su enorme desarrollo legislativo, normativo y regulatorio en materia ambiental, aún existen desafíos institucionales, de capacidades y financieros para avanzar en su efectiva aplicación.

El modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas, incluyendo la minería, implica presiones ambientales y sociales que deben ser abordadas de manera estratégica. Por otra parte, existen retos en cuanto a la participación, incluyendo procesos de consentimiento previo, libre e informado a los pueblos y nacionalidades indígenas, así como a otros grupos excluidos tales como mujeres y jóvenes, en la gestión sostenible de recursos naturales. Al no considerarlos, se pierde la oportunidad de incorporar experiencias y conocimientos tradicionales para la gestión y conservación de los recursos. La reciente ratificación de Ecuador del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Toma de Decisiones y Justicia en Materia Ambiental (Acuerdo de Escazú) es un avance en el compromiso en estos temas que es necesario concretar en políticas e instancias concretas.

La COVID-19 ha tenido efectos mixtos sobre el medio ambiente. Si bien las políticas de confinamiento y reducción forzada de la actividad económica trajeron inicialmente ciertas mejoras en los niveles de contaminación y afectación al planeta, persisten muchas amenazas que ponen en peligro los ecosistemas y exacerban el cambio climático. Por ejemplo, uno de los aspectos positivos de las restricciones de movilidad y disminución de actividad industrial fue la disminución de la contaminación atmosférica. Uno de los valores que más disminuyó fue el material particulado. Solo en Quito, la Secretaría del Ambiente reportó un descenso en el promedio diario de entre 25 y 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ a entre 4 y 7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Otro importante descenso fue el del dióxido de nitrógeno (NO_2), que disminuyó en un 70% en la primera semana de cuarentena (Roa, 2020). Sin embargo, a pesar de estos aspectos positivos, las afectaciones fueron significativas, y han limitado la implementación de acciones enfocadas hacia la preservación del ambiente. Se estima que el total de pérdidas netas asciende a US\$ 114,06 millones, de

las cuales el 99,16% corresponden a la reducción de ingresos e incremento de gastos que comprenden ingresos por el funcionamiento del Parque Nacional Galápagos (PNG) y el Parque Nacional Yasuní (PNY), paralización de programas forestales, incremento de gastos de gestión de residuos, entre otros (STPE, PDNA, 2021).

Si bien no existen datos oficiales, otros posibles impactos asociados con la pandemia de COVID-19 podrían relacionarse con una disminución del personal dedicado a la protección y supervisión de áreas protegidas, resultando en el debilitamiento del manejo y protección, incluyendo patrullajes de control de invasiones y actividades dañinas como la caza furtiva y la deforestación. Ecuador probablemente no está alejado de esta tendencia global; sin embargo, no existen datos actuales que determinen si la pandemia ha incidido en estas actividades.

Con el fin de avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, proteger la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos hídricos y abordar el cambio climático, el país requiere fortalecer la institucionalidad, incrementar sus capacidades y mejorar la gestión y el manejo de información ambiental, así como promover una mejor articulación entre niveles de gobierno y los sectores involucrados. Se requiere también avanzar en la búsqueda activa de mecanismos de financiamiento sostenibles e innovadores.

Finalmente, se requiere fomentar la producción y el consumo responsable y sostenible a través del fortalecimiento de la economía circular, la eficiencia en el uso de recursos, la eficiencia energética y el fomento al desarrollo industrial sostenible. Esto permitirá modernizar y transformar el sector productivo e industrial del Ecuador hacia prácticas más sostenibles, ayudando a resolver el problema de la creciente generación de desechos, a reducir los daños al medio ambiente, a mitigar el cambio climático, a aumentar la productividad de la economía y de los sectores productivos —generando empleo y reducción de la pobreza— y acelerando el logro de la Agenda 2030 de los ODS en este país.

Un hecho reciente de relevancia nacional e internacional es la oficialización del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), antes Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador, por Decreto Ejecutivo número 59, que incluye la dimensión de la transición ecológica como un eje transversal para el desarrollo sostenible del país, cuya meta es avanzar hacia la carbono neutralidad al 2050.

Por último, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 se estructura en 5 ejes, incluyendo el eje de Transición Ecológica, que contempla 3 objetivos, 9 políticas y 17 metas. Los objetivos del PND apuntan a conservar, restaurar, proteger y hacer uso sostenible de los recursos naturales; fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al cambio climático; y promover la gestión integral de los recursos hídricos (SNP, 2021).

2.1. Gestión, manejo de información y financiamiento de la agenda ambiental

Ecuador, aparte de ser signatario de las Convenciones de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad, Cambio Climático, Lucha contra la Desertificación, Protocolo de Nagoya y el Acuerdo de Escazú, entre otros, forma parte de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y otros espacios regionales y globales relativos a la protección y manejo sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, su implementación aún enfrenta brechas relacionadas con la limitación de recursos humanos, financieros y de control y una débil estructura institucional.

Se requiere el fortalecimiento de la gestión pública, su articulación con otros sectores y niveles de gobierno, y un mejor manejo de la información. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) ha sufrido varios cambios políticos e institucionales en los últimos años, que han implicado un debilitamiento para su gestión, incluyendo recortes presupuestarios importantes, así como reducciones de personal de planta y técnicos de campo.

Además, la gestión de recursos naturales requiere mayor especialización, conocimiento científico y una mejor generación de datos. Es necesario también asegurar el involucramiento de poblaciones locales, comunidades, pueblos y nacionalidades en el diseño e implementación de políticas, bajo mecanismos participativos y de corresponsabilidad. El MAATE cuenta con el Sistema Único de Información Ambiental que concentra la información sobre el estado de los ecosistemas, monitoreo de bosques y zonas de protección hídrica, entre otros, que aporta a la gestión del ambiente a nivel nacional. Este sistema requiere fortalecerse para mantener la información actualizada y de acceso público.

Se requiere fortalecer la toma de decisiones basadas en datos científicos e investigaciones de la academia y otros actores, además de fortalecer la comunicación en temas científicos. Por otra parte, se requiere fortalecer mecanismos de control y tecnología para la protección, conservación y restauración de la flora y fauna nativa, con especial atención en ecosistemas críticos, como el de Galápagos. Si bien el control vinculado al cumplimiento de la normativa ambiental es importante, se deben implementar enfoques también vinculados a la prevención de irregularidades y delitos ambientales.

El presupuesto del MAATE ha sufrido reducciones permanentes en los últimos años. En el año 2020 fue de US\$ 22.233.521, un 8% menos que el año anterior.⁶⁸ Adicionalmente, se evidencia un limitado acceso a financiamiento para temas ambientales en los países de América Latina y el Caribe, por lo que existe la necesidad de diseñar mecanismos de financiamiento sostenibles que involucren actores del sector privado, financiero, etc. En este ámbito, si bien hay desafíos, existe también la oportunidad de innovar en nuevos mecanismos financieros tanto desde el sector público como privado, tales como bonos verdes, bonos azules, líneas de crédito verdes, bonos basados en indicadores de la naturaleza o canjes de deuda para naturaleza, entre otros. Estos mecanismos permitirán movilizar recursos para atender prioridades ambientales y de cambio climático del país.

Debido a la pandemia de COVID-19 se han paralizado programas forestales, reducido personal del sector e incrementado gastos en la gestión de residuos. Según la evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador, las actividades vinculadas a los programas y proyectos de cambio climático fueron afectadas en su ejecución en un 24% en promedio debido a reprogramaciones, resultando afectados unos 115.734 beneficiarios (STPE, PDNA, 2021).

Finalmente, el constante cambio de autoridades en los últimos 5 años, sobre todo dentro del MAATE, ha ocasionado dificultad en la continuidad de acciones, inestabilidad institucional y pérdida de legitimidad de la institución frente a diversos actores, incluyendo la propia ciudadanía. Existe el reto para el Gobierno de fortalecer dicha institucionalidad, y garantizar que el MAATE cumpla un rol transversal para lograr el desarrollo y una recuperación sostenibles.

68 Según comparación de las Proforma del Presupuesto General del Estado para los ejercicios 2019 y 2020.

El **4,95%** de los mamíferos, el **7,84%** de las plantas endémicas y el **0,99%** de las aves del Ecuador se encuentran en peligro crítico de extinción (MAE, 2018).

El promedio anual de la deforestación bruta entre 2016 y 2018 fue de **82.529 ha/año** (MAE, 2021). La deforestación genera otros impactos, como la pérdida de la biodiversidad y la alteración de los servicios ecosistémicos.

Alrededor del **49%** de las tierras están degradadas y un **22%** se encuentra en proceso de desertificación (FAO-MAE, 2017), lo que implica pérdida de su capacidad productiva y pone en riesgo los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población, principalmente rural.

Más del **70%** de los recursos hídricos del país están contaminados.

Ecuador cuenta con 61 áreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: un **20,29%** del territorio nacional se encuentra conservado a través de áreas protegidas terrestres, y un **12,07%** del territorio nacional, por áreas protegidas marinas (MAE, 2020).

2.2. Biodiversidad, ecosistemas y recursos hídricos

Según la Constitución (2008), el Estado deberá garantizar un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (art. 395). El artículo 406 indica que el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marino costeros. Finalmente, el artículo 411 establece que el Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.

En su Objetivo 11, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 propone conservar, restaurar, proteger y hacer uso sostenible de los recursos naturales. A pesar de dicho reconocimiento y de la importancia que tienen los recursos naturales para la subsistencia de las poblaciones, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos hídricos se ven amenazados por varios factores.

Con datos de 2016, según algunos autores, Ecuador tiene una pérdida de biodiversidad acumulada del 13%, mayor del 10% considerado admisible. La deforestación y la pérdida de biodiversidad pone en riesgo la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales para la población, su salud pública y la economía. La pérdida de biodiversidad no es una mera cuestión ambiental, sino un auténtico desafío para la economía, el desarrollo y la seguridad global, y un grave problema ético y moral. La biodiversidad desempeña un papel crucial para el aprovisionamiento de comida, fibra, agua, energía, medicinas y otras materias primas, por lo que resulta clave para la regulación de nuestro clima, calidad del agua, contaminación, servicios de polinización y control de inundaciones y de grandes mareas (WWF, 2020).

El Ecuador es uno de los 17 países reconocidos a nivel global por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés) como mega biodiverso, es decir, que albergan el mayor número de especies vegetales y animales de la Tierra (en conjunto, estos países tienen el 70% de la biodiversidad en el 10% de la superficie del planeta). Ecuador posee al menos 26 tipos de ecosistemas bien definidos entre los cuales se encuentran 3 de los 10 “hot spots” de biodiversidad: los bosques húmedos del noroeste, las vertientes exteriores de la cordillera de los Andes y los bosques amazónicos del noreste. Se estima además que Ecuador cuenta con más especies vegetales por unidad de área que cualquier otro país suramericano. A su vez, posee siete reservas de biósfera reconocidas por la UNESCO.

El país requiere avanzar con la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad para responder a los compromisos internacionales del Convenio de Diversidad Biológica, las metas de Aichi y de la Agenda 2030. La justa distribución de los beneficios derivados de la conservación de la biodiversidad debe contemplar la interculturalidad y las especificidades de género. El país deberá avanzar con políticas, iniciativas, estrategias, planes, etcétera, que articulen de manera integral los temas de biodiversidad y el cambio climático. Los ecosistemas sanos, como los bosques y los océanos, almacenan mejor el carbono. Y limitar el calentamiento climático permite reducir el riesgo de desaparición de especies.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluye 61 sitios (MAE, 2020). En el año 2019 se contabilizaron 18.401.927 hectáreas bajo algún esquema de conservación o manejo ambiental (MAE, 2017). A pesar de los esfuerzos para contar con estas áreas claves de conservación, la persistencia de un importante número de especies amenazadas y en peligro de extinción es síntoma de una situación estructural que responde a una gestión de recursos naturales que aún requiere más y mejores capacidades.

Es necesario fortalecer el conocimiento científico y la generación de datos. Por ejemplo, solo un tercio de las especies locales tiene evaluado su nivel de riesgo, de las cuales casi un 80% se encuentra en peligro de extinción (FAO, 2021). El Ecuador está ubicado cuarto en la nómina de países con el peor índice de la lista roja de especies amenazadas de la región, y lamentablemente ha tenido la peor tendencia en este índice en las pasadas décadas (UNSTATS, s.f.). Asimismo, Ecuador es de lejos el país con mayor número de eventos de exportación ilegal de fauna en los últimos 5 años en la región, con más de 32 mil casos (CITES, 2022).⁶⁹

En cuanto a flora, el 78% de especies de plantas endémicas enfrenta algún grado de amenaza (3.504 especies) (MAE, 2016).

Tabla 2. Flora

| Categoría | Número de especies | Porcentaje |
|---|--------------------|------------|
| Plantas en peligro crítico de extinción | 353 | 8% |
| Plantas en peligro | 1.071 | 24% |
| Plantas vulnerables | 2.080 | 46% |

Situación similar enfrenta la fauna silvestre. Al menos 1.060 especies de vertebrados (sin incluir a los peces) se encuentran bajo alguna categoría de amenaza (MAE, 2016).⁷⁰

Tabla 3. Fauna silvestre

| Categoría | Anfibios | Reptiles | Aves | Mamíferos |
|-------------------------|----------|----------|------|-----------|
| Amenazados de extinción | 156 | 108 | 161 | 105 |
| Peligro crítico | 46 | 9 | 16 | 20 |
| Peligro | 68 | 42 | 47 | 28 |
| Vulnerables | 42 | 57 | 98 | 57 |

69 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora -CITES. (2022) CITES Trade Database: Recuperado el 25 de enero de 2022 de <https://trade.cites.org/>

70 Ibidem, 140.

El área terrestre cubierta por bosques nativos en el Ecuador en 2016 fue de 12,6 millones de hectáreas, es decir un 51,22% del territorio continental (MAE, 2018). Un 74% de los bosques están ubicados en la región amazónica y aproximadamente 6 millones de hectáreas de bosques están dentro de los territorios indígenas.

Se requiere aumentar los esfuerzos para una gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para asegurar la provisión de los bienes y servicios ecosistémicos que necesita la población en su conjunto, pero también para asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto a la protección de aquellas áreas de importancia global. Esto requiere el fortalecimiento del conocimiento científico sobre aquellos valores de conservación y restauración en los ecosistemas del país de los cuales depende el cumplimiento de las metas de los ODS. Este conocimiento debe ser apoyado a través de las instituciones que monitorean y vigilan la salud de los ecosistemas; además, es necesario manejar una visión integral en la gestión de las áreas protegidas, que tenga en cuenta los medios de vida y conocimientos locales de las poblaciones que habitan en estas áreas de altísima importancia ambiental, así como la articulación con los Gobiernos locales.

Especial atención requieren los ecosistemas más frágiles, como el caso de las islas Galápagos. Actualmente, existe la oportunidad de la creación de una nueva reserva marina con una extensión de 60 mil km² tal como fue anunciado por el presidente Guillermo Lasso en el marco de la Conferencia de Partes (COP) 26 del Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), en noviembre de 2021. Por otro lado, la suscripción del Ecuador a la Declaración para la Conservación y Manejo de los Ecosistemas comprendidos en el Corredor Marino del Pacífico Este Tropical Migravías Cocos-Galápagos-Malpelo-Coiba, en alianza con Costa Rica, Panamá y Colombia, permitirá fortalecer estos esfuerzos. Entre otros temas, el desafío ahora está en garantizar el financiamiento y aplicación de medidas de control en el área protegida.

En el ámbito de la deforestación, si bien la tasa ha disminuido de 1990 a 2018, la deforestación cuantificada en 82.529 ha/año para el periodo 2016-2018 continúa siendo un problema latente en todas las regiones del Ecuador, pues conlleva a la pérdida de la biodiversidad y la alteración de los servicios ecosistémicos. Sus principales causas incluyen el cambio de uso de suelo hacia la agricultura —con preponderancia de monocultivos—, la apertura de carreteras e infraestructura, la tala ilegal de bosques, la exploración petrolera y la minería.

Tasa de Deforestación del Ecuador en distintos periodos (MAE, 2022):

- 1990-2000: 129.943 ha/año
- 2000-2008: 108.666 ha/año
- 2008-2014: 97.918 ha/año
- 2014-2016: 94.353 ha/año
- 2016-2018: 82.529 ha/año

Varias son las investigaciones que argumentan que la deforestación genera desplazamiento de especies silvestres, lo que a su vez genera una aproximación cada vez más cercana e interacciones con el ser humano, exponiéndose a enfermedades infecciosas, un fenómeno que es conocido como zoonosis. Estos encuentros pueden provenir no solo del consumo directo de animales silvestres,

sino de interacciones con fauna silvestre que, debido a la pérdida de hábitat, se acercan a asentamientos humanos en busca de alimento. A lo largo de la historia del ser humano las enfermedades infecciosas como ébola, SARS, la gripe aviar y la actual COVID-19 se han originado de animales (Rainforest Alliance, 2020).

En este ámbito, el país requiere seguir fortaleciendo las iniciativas de transición hacia la producción sostenible y libre de deforestación, el combate de la tala ilegal y atacar el problema de la desertificación, la degradación y pérdida de suelos, con enfoques de manejo sostenible de los paisajes. Se deberá continuar con los esfuerzos del país para la implementación del Plan de Acción REDD+ que permita garantizar la conservación, restauración y manejo forestal sostenible, a la vez de promover medios de vida sostenibles. Ecuador ha accedido a financiamiento innovador y pionero en el mundo (aproximadamente US\$ 78 millones) como un incentivo por los esfuerzos de reducción de la deforestación de los períodos 2014 y 2016-2018. Estos esfuerzos deberán continuar potenciándose.

Con respecto a la gestión de las tierras, se estima que alrededor del 49% del territorio ecuatoriano presenta problemas de degradación de tierras, y que el 22% muestra susceptibilidad a la desertificación. Las causas incluyen los diferentes tipos de erosión (hídrica, eólica), el pastoreo excesivo, la pérdida de suelo fértil, la contaminación y la pérdida de la cubierta vegetal, dando como resultado la disminución de las capacidades bioprodutivas y las condiciones de vida de las personas que habitan en las zonas susceptibles y degradadas (FAO, 2017). La disminución de la capacidad productiva de la tierra pone en riesgo la seguridad alimentaria, medios de vida e ingresos de la población, principalmente en áreas rurales.

Los bosques ofrecen beneficios monetarios y no monetarios para las comunidades forestales. No obstante, los hombres y las mujeres tienen diferentes roles en su acceso, uso y gestión. Las mujeres en comunidades forestales participan activamente en el trabajo forestal, como en la recolección de leña, de alimentos y plantas medicinales y otros productos forestales no madereros. En zonas alejadas, como los territorios indígenas o zonas con alta cobertura forestal, la venta de productos del bosque es la única fuente de ingresos que disponen las mujeres. De acuerdo con el informe sobre el Estado de los Bosques del Mundo (SOFO, 2020), la madera y los productos forestales no madereros (PFNM) proporcionan en torno al 20% de los ingresos de los hogares rurales en países en desarrollo que tienen un acceso entre moderado y bueno a los recursos forestales.

No obstante, las mujeres se encuentran en desventaja debido a la inseguridad en el acceso y en los derechos de propiedad de los bosques, la falta de empleo formal, así como en la falta de acceso a servicios como la asistencia técnica forestal, crédito y tecnología. Solo el 25,4% son propietarias de la tierra en la que trabajan. También son las más afectadas por el cambio climático y han sido históricamente excluidas del modelo de desarrollo actual, así como de la toma de decisiones al respecto (Pero, 2018).

La falta de datos sobre la participación de la mujer en actividades forestales es otro factor que dificulta abordar de manera adecuada su involucramiento y contribución al sector forestal. Como consecuencia, la mujer es excluida de los procesos de formulación de políticas, investigación y toma de decisiones con respecto al recurso forestal, lo que también genera impactos a nivel de la gobernanza forestal y la sostenibilidad de los recursos naturales.

En referencia a la justa distribución de los beneficios derivados de recursos genéticos, si bien Ecuador ha ratificado el Protocolo de Nagoya en 2017 y el Tratado

Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, el tema se considera aún en desarrollo, pues se están generando las normativas, protocolos y procesos aplicables, así como fortaleciendo capacidades a distintos niveles, tanto de las entidades nacionales como de pueblos y nacionalidades. A la fecha, no se cuenta con contratos de acceso con fines comerciales ni vinculados a conocimiento tradicional relacionados a los recursos genéticos. Según lo indicado en el último reporte nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD), es necesario un medio que articule las normas referentes al acceso a recursos genéticos, como un Régimen Nacional de Acceso a Beneficios Compartidos (ABS, por sus siglas en inglés). Además, según lo reportado al Secretariado del Tratado Internacional, y también reflejado en el indicador ODS 15.6.1, Ecuador tiene un marco legislativo y administrativo conforme con el sistema de cumplimiento del Tratado. Hasta el momento, el número total notificado de acuerdos estándar de transferencia de material (SMTAs, por sus siglas en inglés) para la transferencia de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura es de 113, mientras que hace 10 años atrás se contaban 61 acuerdos.

En cuanto al recurso hídrico, se destaca que el país dispone de 376.018 hm³ de recursos hídricos anuales, de los cuales 361.747 hm³ son superficiales mientras que el 56.556 hm³ son subterráneos. El volumen medio anual para las regiones Costa, Sierra y Amazonía es de 70.046 hm³, 59.725 hm³ y 246.246 hm³, respectivamente (SENAGUA, 2016). Debido a factores atmosféricos, pero también a su geografía, Ecuador posee múltiples climas y microclimas que varían a muy cortas distancias, y van desde cálido hasta frío glacial.

La gestión insostenible de los recursos hídricos dificulta el acceso universal al agua y un uso adecuado. El Ecuador posee una de las mayores ofertas hídricas del continente, con más de 26.000m³ por habitante, y un bajo nivel de estrés hídrico, hacia un 7% (UNSTATS, 2022).

Aunque el acceso seguro al agua para la población ha mejorado, sigue por debajo de la media regional y la eficiencia del uso de agua es muy baja: mientras la región genera casi US\$ 12 de PIB por el uso de cada metro cúbico del agua, Ecuador logra generar tan solo 9,18 US\$/m³ (FAO, 2022). Se debe recordar también la huella hídrica del sistema productivo, además del agua virtual que se exporta con productos agrícolas y cuyos costos no están incluidos en el costo final del producto.

Esto también impacta y genera una creciente presión sobre los ecosistemas locales. Los ecosistemas de páramos andinos, importantes fuentes de captación hídrica, vienen sufriendo pérdidas en su cobertura: entre 1990 y 2016 se perdieron 51.000 ha de páramo en Ecuador (MAE, 2014; MAE, 2017). Estos ecosistemas que están siendo transformados en tierras agrícolas representan un 80% de las extracciones de agua en el país (MAE, 2014; MAE, 2017).

La falta de tratamiento de aguas residuales sigue siendo un problema en el país. Esta contaminación afecta no solo a los ecosistemas dulceacuícolas sino también a los marinos. Existen pocas excepciones, como la ciudad de Cuenca. A la luz de la actual pandemia también se han identificado altas cantidades de material genético del SARS-CoV-2, por ejemplo, en el río Machángara en Quito, y debido a su resistencia en el agua residual tiene elevadas probabilidades de contaminar otros ríos al avanzar en su cauce (Paz Cardona, 2021).

El país requiere avanzar con el aumento del acceso al agua para la población y la disminución tanto de la huella hídrica del sector productivo como de la huella

hídrica virtual, los cuales se encuentran todos por debajo de la media de los países de la región. La gestión integral de los ecosistemas proveedores del recurso hídrico, como los páramos, y de aquellos ecosistemas hídricos que reciben la mayor parte de las aguas servidas, debe continuar como una prioridad de conservación y restauración para el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030.

La conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, el acceso al agua potable y un mejor manejo del saneamiento y las aguas residuales representan oportunidades para el desarrollo local y la consecución de los ODS. La alta biodiversidad es un potencial para mejorar las condiciones de las poblaciones locales y requiere un fortalecimiento de la investigación científica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el reconocimiento de los saberes ancestrales.

El enfoque de transición ecológica constituye una oportunidad para implementar acciones innovadoras en el país, poniendo en el centro del desarrollo a las soluciones basadas en la naturaleza y a la bioeconomía. Al enfrentar la pandemia y avanzar hacia la recuperación, el Ecuador tiene la oportunidad de utilizar de manera sostenible su riqueza natural para impulsar rápidamente esa mejoría y sentar las bases de una economía de cero emisiones netas, resiliente e inclusiva.

2.3. Cambio climático

2.3.1 Marco normativo y gestión del cambio climático

De acuerdo con el Artículo 414 de la Constitución (2008), el Estado deberá adoptar medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, así como la protección a la población en riesgo.

El cambio climático es una verdadera amenaza para la vida en el planeta, ocasionado por la actividad humana que ha llevado a los límites las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), provocando un desequilibrio en la atmósfera. Por sus condiciones geográficas, morfológicas, geológicas, oceanográficas, climáticas y humanas, el Ecuador es un territorio vulnerable a los efectos de la variabilidad climática y del cambio climático. Los efectos del cambio climático inciden en toda la población, pero sus efectos son más adversos en poblaciones vulnerables que viven en la pobreza, en particular aquellos que dependen económicamente más de la agricultura, la pesca y la caza, y habitan áreas rurales donde el acceso a servicios básicos es más limitado (UNICEF, 2020).

En el Ecuador los escenarios futuros no son óptimos. **El aumento de la temperatura media anual sería de 0,9°C a 1,7°C, y los mayores cambios se darían en la Amazonía (1,3°C - 2,1°C) y Galápagos (1,2°C - 2,5°C).** Se reportan también cambios en los patrones y eventos extremos de precipitación. De mantenerse la tendencia actual de la temperatura, el cambio que podría esperarse en el Ecuador sería de aproximadamente un aumento de 2°C hasta fin de siglo (MAE, 2017) lo que generaría un problema completamente irreversible por la desaparición de especies de plantas, animales, insectos, ecosistemas, etcétera, que son la fuente de supervivencia de los humanos.

El país ha perdido cerca del **50% de sus glaciares** en los últimos 30 a 40 años por efectos del cambio climático (Francou, 2014).

Las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) del Ecuador, según el inventario del **2012**,⁷¹ **ascienden a 80.627,16 Gg de CO2-eq**, de los cuales el sector energía genera el mayor aporte con 46,63% (MAE, 2017).

Ecuador es signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, y ratificó el Acuerdo de París en 2017. En ese contexto, ha presentado **tres Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático a la Convención y Primer Reporte Bienal de Actualización**.

Adicionalmente, ha presentado su Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

En su Objetivo 12, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 establece el fomento a modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. Asimismo, mediante el Acuerdo Ministerial número 095 de 2009, se establece como política de Estado la adaptación y la mitigación del cambio climático. En el marco de los acuerdos internacionales vigentes, en 2010 se conformó el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) como instancia política que direcciona la gestión del cambio climático a nivel nacional.

El país cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025 (MAE, 2012), un instrumento intersectorial que orienta la acción concertada, ordenada y planificada en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente al cambio climático. Por su parte, el Código Orgánico Ambiental regula la gestión ambiental en varios ámbitos. Frente al cambio climático tiene como fin “establecer medidas eficaces, eficientes y transversales para enfrentar los efectos del cambio climático a través de acciones de mitigación y adaptación” (Registro oficial, 2017). Adicionalmente se definen los lineamientos y los instrumentos para la gestión del cambio climático a través de una articulación interinstitucional e intersectorial, permitiendo la integración de la adaptación y mitigación en la planificación del desarrollo a escala local por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Aunque el COA es una de las normas más importantes en materia ambiental, su aplicabilidad no ha terminado de materializarse debido a cambios institucionales y la frecuente transición de autoridades ambientales. Si bien cuenta con un reglamento, requirió la firma de un Acuerdo Ministerial (017) para brindar directrices sobre la aplicabilidad de los mecanismos de gestión del cambio climático, como los planes de adaptación y mitigación.

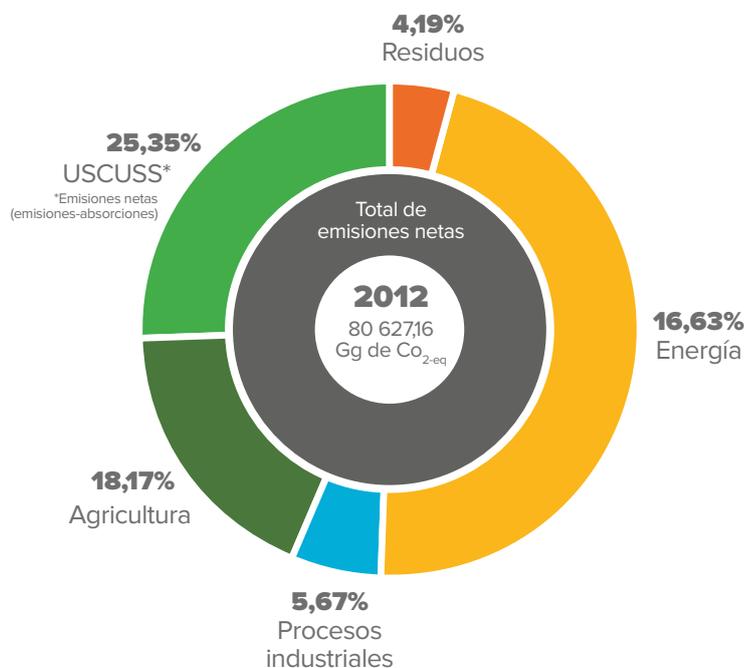
Ecuador es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y se encuentra al día con sus compromisos de reporte. En 2017 presentó la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCN) y su Primer Reporte Bienal de Actualización, que reflejan los logros alcanzados por el país en adaptación y mitigación al cambio climático en los períodos 2011-2015 y 2011-2013, respectivamente. Actualmente, el país se encuentra elaborando la Cuarta Comunicación Nacional y Segundo Reporte Bienal de Actualización. Además, Ecuador firmó el Acuerdo de París en julio de 2016, y su ratificación está establecida mediante Decreto Ejecutivo número 98 del 27 de julio de 2017.

⁷¹ El inventario de gases de efecto invernadero oficial vigente en el país es del año 2012. Actualmente el Ecuador se encuentra en proceso de desarrollo del inventario al 2018.

2.3.2 Emisiones de gases de efecto invernadero y mitigación del cambio climático

El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), utilizado para la preparación de la TCN, reporta los resultados de emisiones y sumideros de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a nivel nacional para 2012 y el análisis de la serie temporal 1994-2012. La distribución de emisiones de GEI por sector es la siguiente:

Figura 3. Distribución de emisiones de GEI por sector



América Latina tiene emisiones totales de GEI que ascienden a 5.746.908 Gg de CO₂-eq, lo que representa el 10,7% de las emisiones globales. Las emisiones totales del Ecuador ascienden al 0,15% de las emisiones globales (BM, Emisiones, 2022).

Según la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), las líneas de acción identificadas en los sectores de energía, agricultura, procesos industriales y residuos apuntan a una reducción estimada de emisiones de GEI que corresponde a un 9% (considerando únicamente el escenario incondicional), y de un 20,9% (considerando además el escenario condicional) en comparación al escenario tendencial para 2025. En el sector de uso de suelo y cambio de uso de suelo (USCUS), el potencial de reducción de emisiones de GEI corresponde a un 4% (considerando únicamente el escenario incondicional), y de un 20% (considerando además el escenario condicional) en comparación al escenario tendencial para el 2025.⁷²

Con respecto al sector agrícola, Ecuador ha aumentado 4 veces su producción de commodities en las últimas tres décadas, y más del 90% de sus exportaciones dependen de estos productos (UNCTAD, 2019). Esto se refleja en el aumento de monocultivos y avance de la ganadería (UNEP, 2016), cuyas prácticas inapropiadas de

⁷² Escenario incondicional: Se refiere a las medidas y acciones que el país puede implementar en función de sus propios recursos y dentro de sus propias capacidades (UNEP DTU PARTNERSHIP, 2015).

Escenario condicional: Es aquel que va más allá de la contribución incondicional, y que el país está dispuesto a emprender si se dispone de medios de apoyo desde la cooperación internacional (UNEP DTU PARTNERSHIP, 2015).

manejo suelen ser altamente dañinas para la atmósfera: solo la ganadería representa tres cuartos de las emisiones agrícolas del país (FAO, FAOSTAT, 2022). Por ello, la principal estrategia para la reducción de emisiones en este sector se concreta en la ganadería sostenible y climáticamente inteligente, en las que el Ecuador es pionero a nivel global (FAO, 2021).

El cambio de uso de suelo es otra de las razones para la liberación de GEI a la atmósfera. El Plan de Acción REDD+ es la principal iniciativa que contribuye a la reducción de la deforestación y degradación de bosques, así como al manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales con el objetivo de reducir emisiones del sector forestal y fortalecer la lucha contra el cambio climático (MAE, 2026).

Entre otros avances se destacan también el impulso de Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación (NAMAS) de Desarrollo de Centrales Hidroeléctricas, el Programa de Optimización de Energía Eléctrica y Eficiencia Energética en el Sistema Interconectado Petrolero (OGE&EE) y el Programa de Eficiencia Energética para Cocción por Inducción y Calentamiento para Agua con Electricidad con el sector residencial.

Adicionalmente, desde 2021 el Ecuador cuenta con el Programa Ecuador Carbono Cero (PECC), que busca promover e incentivar, en el sector productivo y de servicios del país, la implementación de medidas y acciones para la cuantificación, reducción y neutralización de las emisiones de GEI producidas en sus diferentes procesos y actividades. Esto permitirá el mejoramiento del desempeño ambiental y posicionamiento competitivo, además del acceso a otros incentivos y beneficios.

2.3.3 Adaptación al cambio climático

La NDC tiene como objetivo contribuir a escala nacional, subnacional y local con los esfuerzos globales para incrementar la capacidad de adaptación, promover la resiliencia al clima y reducir el riesgo ante los efectos del cambio climático, en un contexto de equidad, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza, respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y en concordancia con las capacidades del país (MAE, 2019).

La gestión de adaptación al cambio climático en el Ecuador se encuentra incorporada en el Código Orgánico Ambiental, el cual resalta el rol de los Gobiernos locales en este ámbito. Los GAD cuentan con las herramientas para incorporar la variable del cambio climático en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y en la preparación de Planes de Cambio Climático (MAE, Herramientas, 2019). Ecuador es signatario del Marco de Sendai, el cual integra la reducción del riesgo de desastres en la sostenibilidad y reconoce la importancia de abordar el cambio climático como uno de los motores del riesgo de desastres. El órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, está a cargo de asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgos en su planificación y gestión. La brecha global de protección de riesgos estimada, debido a fenómenos meteorológicos extremos, es de US\$ 1,7 trillones, lo que vuelve la reducción del riesgo de desastres una prioridad en la lucha contra el cambio climático (MAE, 2019).⁷³

⁷³ Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2019). Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>

Ecuador se encuentra en proceso de elaboración del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que le permitirá contribuir a la integración de la adaptación en la planificación territorial y la reducción de la vulnerabilidad climática en seis sectores prioritizados para la adaptación: Patrimonio Natural; Patrimonio Hídrico; Salud; Asentamientos Humanos; Sectores Productivos y Estratégicos; y Soberanía Alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

Este último sector ha sido priorizado por la Estrategia Nacional de Cambio Climático debido a los efectos que los cambios de la temperatura y las alteraciones en los regímenes de las precipitaciones causan sobre la producción de alimentos —tanto para consumo interno como de exportación— y las repercusiones que ello tiene sobre los precios y el acceso de las poblaciones a los productos, entre otros.

A su vez, los sectores Productivos y Estratégicos y de Asentamientos Humanos son muy vulnerables a los efectos del cambio climático, debido a potenciales impactos en el comercio, en el transporte y en la infraestructura urbana y rural. Grupos y asentamientos humanos vulnerables a los eventos extremos del clima verían incrementados los factores de riesgo, debido a las cada vez más frecuentes e intensas precipitaciones y temperaturas extremas.

En el ámbito del sector Salud se prevén incrementos de enfermedades y epidemias exacerbados por las alteraciones climáticas, pues se espera una ampliación en la distribución de transmisores de enfermedades que se adaptarían a nuevos pisos altitudinales —cada vez a cotas superiores—. Los sectores de Patrimonio Hídrico y Patrimonio Natural son particularmente sensibles ante la ocurrencia de cambios en las precipitaciones y en la temperatura, y se verían fuertemente afectados al acentuarse las condiciones de déficit y superávit de agua en las cuencas hídricas, y al alterarse las condiciones ambientales en los ecosistemas del país, caracterizados mayormente por ser muy frágiles (MAE, 2019).⁷⁴

2.3.4 Impactos del cambio climático

La ubicación geográfica y las condiciones ambientales, económicas y sociales del Ecuador, junto con la intensificación y frecuencia de eventos climáticos extremos y de variabilidad natural (El Niño-Oscilación Sur) ocasionan varios impactos sobre los sistemas naturales, las poblaciones, y los medios de vida. Estos inciden en el desarrollo del país y constituyen algunos de los principales desafíos que enfrenta (MAE, 2017 y MAATE, 2021).

En la región centro y sur costera y andina se prevé un incremento en la precipitación extrema que provocará inundaciones y deslizamientos. Eventos extremos relacionados con precipitaciones ocasionarían un área inundable del 15,9% de la superficie nacional, en la que estaría asentada un 49,5% de la población total del país (MAE, 2019). Por otro lado, en la zona central de la costa y la zona central y sur de la sierra se prevé una escasez, que afectará los servicios ecosistémicos a las poblaciones (MAE, 2019 y MAATE, 2021). Las sequías intensas han llegado a afectar el 66,7% del área agrícola total del país y el 53,7% de la superficie total de pastos (MAE, 2019).

Con respecto a la temperatura, se observa un incremento en los valores medios,

⁷⁴ Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2019). Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>

máximo y mínimo absolutos en todas las regiones (MAE, 2017). Estas alteraciones en el sistema climático provocan efectos adversos multidimensionales que se abordan a continuación.

2.3.4.1 Impactos del Cambio Climático en la salud

En la salud, el impacto del cambio climático a causa de olas de calor y frío, inundaciones, sequías, huracanes, tormentas y otros episodios climáticos extremos afectará directa e indirectamente la salud global, desencadenando o exacerbando los problemas de salud ya existentes (OPS, 2020). Se estima que, a partir del año 2030 en adelante, se presentarán 250 mil muertes adicionales por enfermedades sensibles al clima, como estrés por calor, desnutrición, dengue y malaria (OPS, s.f).

El fenómeno climático incrementará las condiciones insalubres de diversas regiones del planeta, principalmente en países con limitados recursos económicos (MAE, 2017). Además, amplificará la distribución de transmisores de enfermedades que se adaptarán a nuevos pisos altitudinales, incrementando y exacerbando enfermedades y epidemias (MAE, 2019).

El 70% del territorio ecuatoriano se ubica en áreas tropicales y subtropicales óptimas para la proliferación de vectores transmisores de enfermedades como dengue, leishmaniasis, malaria, entre otros (MAE, 2019). Bajo escenarios de cambio climático, en el Ecuador la salud pública podría verse impactada por un limitado acceso a alimentación, aumento de enfermedades respiratorias, incremento de enfermedades tropicales transmitidas por mosquitos y afectación en la calidad de agua para consumo humano.

Las poblaciones que podrían verse mayormente afectadas son las de la Costa y la Amazonía, al igual que las zonas de pie de monte andino (MAE, 2019). Entre otros impactos relacionados con la salud humana y en contexto de cambio climático se encuentran las olas de calor e inundaciones, enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, malnutrición, toxinas en mariscos y peces, desórdenes de salud mental y varios tipos de cáncer, entre otros (MAE, 2017).

2.3.4.2 Impactos del Cambio Climático en los glaciares

Se estima que cerca del 50% de la superficie total de los glaciares ubicados en los Andes ecuatorianos se ha reducido en los últimos 50 años (MAE, 2019). Los glaciares constituyen reservas de agua que mantienen el caudal hídrico estable principalmente durante épocas de sequía, y su retroceso podría afectar la cantidad y calidad de recursos hídricos disponibles con impactos directos sobre el abastecimiento de agua, producción agrícola, generación hidroeléctrica y balance ecosistémico. A esto se suma un mayor riesgo de inundaciones y menor caudal en la corriente natural de los ríos, ocasionado por el derretimiento de los glaciares andinos. Bajo este contexto, se espera un incremento de la vulnerabilidad de la población ecuatoriana y una afectación significativa sobre su economía a escala nacional y local (MAE, 2017; UNICEF, 2020).

2.3.4.3 Impactos del cambio climático en la biodiversidad

Ecuador es considerado altamente vulnerable a los impactos del cambio climático (MAE, 2019) al ser un país megadiverso, caracterizado por la presencia de ecosistemas de alta montaña —páramos—, costeros —manglares—, amazónicos y otros propios

de la región insular de Galápagos. Las especies pueden ver afectado su hábitat, generando una potencial extinción, adaptación o migración forzada.

Se prevé que ante las variaciones en los rangos de distribución de las especies se presente una alta tasa de extinción y de recambio de las comunidades incluso al interior de las áreas protegidas (Cuesta et al., 2015). De hecho, se estima que para 2050 podría darse una pérdida de la riqueza de especies superior al 50% en algunas áreas protegidas del país (MAE, 2017).

En ciertos casos, las áreas mayormente afectadas podrían ser en zonas no protegidas, especialmente en el piedemonte Andino-Amazónico o flancos exteriores de la cordillera occidental (Cuesta et al., 2015). Por su parte, los biomas andinos mostrarán un desplazamiento vertical ascendente, siendo el páramo el ecosistema que presente la mayor pérdida de su área (MAE, 2019). La gran mayoría de las especies andinas no podrán desplazarse fácilmente a áreas con condiciones similares, lo que ocasionará su desaparición, comprometiendo los servicios ambientales que brindan a la población.

2.3.4.4 Acidificación y aumento del nivel del mar

A escala global, se estima una elevación del nivel del mar con aproximadamente 1 metro, lo cual podría impactar directamente a la población y la economía costera (CEPAL, 2012). En el caso del Ecuador, la erosión costera y la salinización de acuíferos y ríos costeros son algunas consecuencias que podrían darse debido al ascenso del nivel del mar (MAE, 2019).

De mantenerse en el país las tendencias actuales de emisiones de CO₂ se prevé que para el año 2100 se produzca un incremento del 170% de la acidez del mar, afectando las áreas marinas y costeras e impactando en las fuentes de subsistencia de las comunidades costeras (MAE, 2017).

2.3.4.5 Impactos del cambio climático en afectaciones a infraestructura

Bajo el contexto de cambio climático se evidencia la intensificación de eventos climáticos extremos, entre ellos los relacionados con El Niño-Oscilación del Sur (ENSO) (MAE, 2017). Tal es así que, durante el período 1980-2013, aproximadamente 6 mil personas fueron afectadas por desastres climáticos, un número que a futuro podría llegar a incrementarse exponencialmente (CAF, 2014). Se estima que al 2025 las pérdidas económicas ocasionadas por eventos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático podrían alcanzar los 5.600 millones de dólares (MAE, 2012).

Frente al incremento de fenómenos climáticos extremos, el Ecuador se considera vulnerable a sufrir impactos en su infraestructura. En el país se pueden encontrar ciudades y asentamientos humanos con infraestructura habitacional deficiente o inadecuada; además, es común encontrar asentamientos informales, muchas veces ubicados en zonas de alto riesgo y en su mayoría carentes de servicios básicos, escrituras o títulos de propiedad. Estos factores incrementan los niveles de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático (MAE, 2019).

Por otro lado, infraestructuras como vías, puertos, facilidades de producción minera y petrolera o hidroeléctricas, entre otros, podrían verse seriamente afectadas ante variaciones climáticas extremas. Particularmente, aquella infraestructura que se encuentra en la Costa y en las cuencas hidrográficas del Paute, Coca, y Pastaza

resulta altamente vulnerable al incremento de la frecuencia e intensidad de las amenazas climáticas y eventos extremos. El déficit y exceso de precipitación podría ocasionar deslizamientos, trayendo consigo una mayor cantidad de sedimentos hacia los reservorios. De igual manera, los sectores agricultura, agroindustrial y de servicios podrían resultar afectados (MAE, 2019).

Si bien los efectos inciden en toda la población, son más adversos en poblaciones vulnerables que viven en la pobreza o pobreza extrema. Dentro de estos grupos resalta la vulnerabilidad particular de las nacionalidades y pueblos indígenas, debido a que tienden a depender económicamente más de la agricultura, la pesca y la caza, y viven en áreas rurales donde el acceso a servicios básicos es limitado (UNICEF, 2020). La agricultura es extremadamente vulnerable al cambio climático: el aumento de las temperaturas genera varios efectos como la reducción de la producción de los cultivos, y además provoca proliferación de plagas y enfermedades. Los cambios en los patrones de lluvias aumentan las probabilidades de pérdidas de las cosechas a corto plazo y de reducción de la producción a largo plazo, lo que a su vez amenaza la seguridad alimentaria mundial (IFPR, 2009).

En ambas poblaciones mencionadas, las mujeres y niñas tienen vulnerabilidades mayores, debido a su limitada participación en la toma de decisiones y su menor acceso y control de bienes. A su vez, sus niveles de respuesta y de adaptación se ven condicionados por la exclusión del acceso a la información, al conocimiento e incluso a relaciones y redes comunitarias. También existe una vulnerabilidad mayor en niñas y niños (UNICEF, 2020).

2.3.5 Acción frente al cambio climático

El abordaje del cambio climático requiere una acción coordinada y diferenciada que reduzca la vulnerabilidad de las personas en toda su diversidad, los ecosistemas y los sistemas productivos. Esto debe venir de la mano de una vinculación efectiva de representantes de la sociedad civil, privados y académicos en iniciativas locales y nacionales de acción climática. Es necesario además mejorar las condiciones que permitan enfrentar los efectos climáticos, mitigar emisiones y fortalecer la capacidad de adaptación.

Asimismo, se requiere trabajar con la población más vulnerable a los impactos adversos de la variabilidad climática y el cambio climático, que profundizan la situación de inseguridad alimentaria de las comunidades e individuos afectados, pero también con las instituciones del Gobierno, para fortalecer sus capacidades sobre las estrategias de adaptación y resiliencia al cambio climático. Es necesario establecer lineamientos para la integración de los riesgos climáticos y de desastres, así como definir medidas de adaptación enfocadas en medios de vida. Y es igualmente necesario establecer las vulnerabilidades de estas comunidades y los perfiles de vulnerabilidad de su población, en especial de aquellas en las que están asentados los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

El principal reto en materia de cambio climático para los próximos años es el de implementar los compromisos establecidos en la NDC, tanto en cuanto a acciones de mitigación y adaptación como en cuanto a procesos que consideren ambos componentes. La ejecución de las acciones de cambio climático en el país requiere no solo de capacidad técnica y voluntad política, sino también de recursos financieros. En ese sentido, se resalta que el país cuenta con la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (MAE-MEF, 2021), publicada en 2021, en un esfuerzo

conjunto entre el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Economía y Finanzas. Este es un hito importante para la consolidación del trabajo conjunto con la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático.

Se requiere una acción coordinada desde el país para dar respuesta a la acción climática, en alineación con sus políticas y prioridades. Dichas acciones podrían incluir:

Incrementar la ambición de la NDC —mayor reducción de emisiones, metas de carbono neutralidad—.

Generar evidencias para priorizar acciones en sectores con alta eficiencia en mitigación —transporte, conservación de bosques, recarbonización de suelos— y de alta vulnerabilidad para la adaptación.

Priorizar inversiones que promuevan acciones que aporten a la meta de descarbonización de la economía nacional al 2050 —por ejemplo, energías renovables y eficiencia energética—.

Integrar enfoques innovadores a las políticas sectoriales, transversalizando derechos de los sectores más vulnerables al cambio climático.

Orientar la inversión nacional a los temas de cambio climático —incrementar el presupuesto público y articulación con el sector financiero—.

Fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel Gobierno Central, GADs, sociedad civil y comunidades —recursos nacionales, conocimiento especializado—.

Desarrollar, articular y consolidar los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV) de la acción climática —mitigación y adaptación— en la preparación para el primer balance global de avances, en 2023.

Promover la recuperación verde: descarbonización y bioemprendimientos que promuevan la recuperación de medios de vida.

Fomento a la economía circular como enfoque integral para enfrentar el cambio climático.

Finalmente, la articulación con el sector privado es fundamental para sumar iniciativas que aporten a la implementación de la NDC y que contribuyan de manera conjunta al incremento de la ambición de la acción climática en el país.

Respecto a la reducción de riesgo, el Gobierno se ha propuesto desarrollar el Plan Nacional PrevieneEc, el cual pretende proveer un marco completo para avanzar en el conocimiento e integración de las consideraciones de riesgo en los proyectos de infraestructura, actividades de prevención y obras de mitigación, entre otros, con miras a corregir las vulnerabilidades existentes. De igual manera, Ecuador ha presentado su Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres, que es un documento que sirve como guía del manejo de recursos públicos para la atención de desastres, a fin de garantizar el apoyo a los afectados y minimizar los impactos en los programas de desarrollo, uniéndose así a la lista de países líderes en protección financiera ante desastres que ya cuentan con una estrategia, como México y Colombia (Banco Mundial, 2021).

El sector industrial representó el **13,6% del PIB** total de Ecuador en 2019 y generó empleo para **678 mil personas** en 2015, pero la industria emite gases de efecto invernadero, utiliza contaminantes orgánicos persistentes y sustancias agotadoras de la capa de ozono, por lo que es fundamental promover un desarrollo industrial y productivo con la visión integral de sostenibilidad que provee la economía circular.

En un escenario donde más de **1,5 millones de personas** aún padecen hambre, cada año el Ecuador desperdicia **939 mil toneladas de alimentos**. En las principales ciudades del país la cifra alcanza las 46.655 toneladas (FAO, 2018).

De los **281 ingredientes** activos registrados en el Ecuador, **106 se consideran plaguicidas altamente peligrosos (HHP)** y se encuentran formulados en 1.283 productos autorizados.⁷⁶

2.4. Producción y consumo responsable y sostenible (economía circular y eficiencia energética)

La Constitución del Ecuador establece que el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado que asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (art. 395). Asimismo, la producción se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social (art. 320). Y el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas y de bajo impacto (art. 413).

El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 establece la generación e implementación de un modelo económico circular que busca el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos, marcando un nuevo desafío en la reducción, la reutilización y el reciclaje. A su vez, promueve la implementación de modelos circulares y de buenas prácticas ambientales con responsabilidad social y económica que fomenten la concientización, la producción y el consumo responsable desde la investigación, la innovación y la transferencia de tecnología.⁷⁵

Las prioridades de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y las líneas de acción de mitigación contempladas en la NDC establecen la necesidad de fortalecer la eficiencia energética y el cambio de conductas de consumo, y disminuir las emisiones de CO₂ en los procesos de producción. Estos instrumentos promueven la investigación sobre medidas de mitigación para el sector de procesos industriales, la captura de metano a partir de desechos y la generación de alianzas público-privadas para la reducción de los GEI en la gestión de residuos. Finalmente, impulsan campañas inclusivas de sensibilización a la población e industria en la gestión de residuos sólidos y líquidos hacia una economía circular.

El sistema productivo e industrial tiene una alta intensidad de uso de materiales y de generación de emisiones de GEI. Una de las principales preocupaciones ambientales en el Ecuador es el constante aumento de los niveles de consumo material y extracción de recursos naturales por unidad de PIB generada. La huella material⁷⁷ y el consumo de materiales ha aumentado

⁷⁵ Objetivo 12, Políticas 12.2 y 12.3.

⁷⁶ El Ecuador en 2019 condujo un proceso de identificación de los HHP registrados en AGROCALIDAD bajo el cual se aplicaron los 8 criterios de la FAO / OMS a más 281 ingredientes activos contenidos en 2204 formulaciones de plaguicidas químicos registrados en el país.

⁷⁷ Indica la necesidad de extracción de recursos primarios que requiere un país, para atender a su demanda productiva. Sus 4 niveles más amplios de recursos se dividen en: biomasa, combustibles fósiles, minerales metálicos y no metálicos. Puede ser interpretado como un parámetro del nivel de dependencia de una nación a sus recursos naturales (<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-08-04-01.pdf>). Fuente de datos: Global Material Flows Database: <https://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database>

un 50% desde el cambio de siglo. Otro indicador de esta baja productividad es la intensidad de emisiones de GEI por unidad del PIB, donde el país registra uno de los 10 peores resultados del continente (UNSTATS, 2022).

El sector industrial representó el 13,6% del PIB total en 2019 y representó el 8% del total de las empresas del país, según datos del Banco Central del Ecuador. El sector industrial manufacturero generó empleo para 678 mil personas en 2015 y el subsector de agroindustria es más intensivo en empleo y tiene un alto potencial para promover cadenas productivas locales, porque estimula a otros sectores a través del consumo de bienes intermedios nacionales producidos por otras industrias. Ese año, el sector agroindustrial —incluidos los subsectores de fabricación de alimentos, bebidas y tabaco— generó empleo para 217 mil personas, lo que representa el 32% del empleo manufacturero. Pero la industria emite GEI, utiliza contaminantes orgánicos persistentes y sustancias agotadoras de la capa de ozono, como gases refrigerantes HCFCs y CFCs entre otros; por ello, es fundamental promover el desarrollo industrial sostenible e incluso bajo la visión integral de sostenibilidad que brinda la economía circular, promoviendo la producción y consumo responsables y la producción más limpia y eficiente con minimización de residuos.

El sector agrícola aumentó su intensidad productiva en décadas recientes, ampliando las superficies de ganadería y monocultivo (UNEP, 2016) en el país y, por tanto, también su presión ecológica. Un indicador de ello es el uso de fertilizantes que ha aumentado más de un 50% (CEPAL, 2022) en el presente siglo, y sigue siendo uno de los más altos de Sudamérica. Un ejemplo concreto se da en las plantaciones de rosas, donde se ha identificado el uso de fertilizantes como factor crítico. En este ámbito, un desafío importante es la gestión racional de los productos químicos y desechos en su ciclo de vida, como es el caso de los plaguicidas altamente peligrosos en la agricultura. En el 50,7% de la superficie sembrada y/o plantada con cultivos permanentes se aplicó algún tipo de insumo de origen químico —plaguicidas y fertilizantes— (INEC, 2018). La importación de plaguicidas se ha incrementado entre 2010 y 2018 en un 51%. En este último año, el país importó 42.544,17 toneladas de plaguicidas, cifra que es un 10% menor al volumen de importación de Colombia y un 13% más que Perú (FAO, FAOSTAT 2022). Además, en el Ecuador, de los 281 ingredientes activos registrados, 106 se consideran plaguicidas altamente peligrosos (HHP) y se encuentran formulados en 1.283 productos autorizados (FAO, 2019).

Si bien los impactos ambientales más graves en los alimentos se producen en la fase de producción, los hogares influyen en estos efectos a través de sus hábitos y elecciones dietéticas. Esto, en consecuencia, afecta al medio ambiente a través del

En 2017, la pesca representó el **12,7% del PIB** no petrolero nacional. Según la Cámara Nacional de Pesquería de Ecuador, el país tiene una flota que pesca entre **250 mil y 260 mil toneladas por año**, pero la industria procesa más de 500 mil toneladas anualmente.

En 2014, las emisiones per cápita de **CO2 en Ecuador eran de 2,8 Tm**, frente a las 1,8 Tm de Colombia y las 2,1 Tm de Perú, países vecinos con un mayor nivel de renta, e incluso más que las de Bolivia (1,9 Tm) y Brasil (2,6 Tm) (Escribano, 2019).

En 2016, las emisiones de PM10 en Quito eran de **38 µg/m3 y las PM2,5 de 18 µg/m3**, similares a las de ciudades mucho mayores y con niveles actividad económica e industrial superiores, como Bogotá (PM10: 38 µg/m3; PM2,5: 17 µg/m3) o Ciudad de México (39 µg/m3 y 22 µg/m3, respectivamente), y mayores a las de Buenos Aires (27 µg/m3 y 12 µg/m3) y Madrid (19 µg/m3 y 10 µg/m3) (Escribano, 2019).

consumo de energía relacionada con los alimentos y la generación de residuos. El Ecuador desperdicia 939 mil toneladas de alimentos al año (FAO, 2018), y si bien no existen aún suficientes datos, se conoce que las pérdidas se deben principalmente a la falta de soluciones de envasado y transporte adecuadas, entre otras. El desperdicio en las principales ciudades del país alcanza las 46.655 toneladas anuales, y todo en un escenario donde más de 1,5 millones de personas aún padecen hambre.

En este contexto, se resalta la relevancia de avanzar también hacia sistemas de producción sostenibles y libres de deforestación, que son un eje dentro de la agenda agropecuaria al 2030 del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, que además prepara al país como pionero para acceder a mercados diferenciados y especializados, que valoran los esfuerzos de los productores para cuidar los bosques. Esto está en línea con el Pacto Verde Europeo, la Declaración de Bosques de Nueva York y el Convenio de Ámsterdam.

En el sector pesquero, en 2017 la pesca representó el 12,7% del PIB no petrolero nacional. Según la Cámara Nacional de Pesquería de Ecuador, el país tiene una flota que pesca entre 250 mil y 260 mil toneladas por año, pero en ese mismo período la industria procesa más de 500 mil toneladas (CNP, 2021).

El país viene aplicando las medidas previstas en el Acuerdo para la eliminación de la pesca ilegal; es así que en 2018 la puntuación en relación a la implementación de instrumentos para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) fue de 4/5, y en 2020 de 5/5. En octubre de 2019, la Unión Europea (UE) notificó a Ecuador la necesidad de mejorar su política contra la pesca ilegal, con el fin de prevenir el ingreso a la UE de productos pesqueros provenientes de la INDNR. Entre los fallos encontrados dentro del sistema pesquero del país se mencionaron: un marco legal desfasado con las normas internacionales y regionales aplicables a la conservación y buena gestión de los recursos pesqueros; deficiencias en el sistema de sanciones, el cual no evita que los infractores gocen de los beneficios de la pesca INDNR; y deficiencias en términos de control, especialmente en la actividad de la pesca del atún y de las industrias de transformación (Parlamento Europeo, 2019).

Si bien el Ecuador ha ratificado el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (AMERP), requiere fortalecer la capacidad nacional, su marco jurídico nacional, la coordinación interinstitucional y las acciones de fiscalización e intercambio de datos e información a nivel interinstitucional y con otros Estados. La pesca ilegal es una de las actividades ilícitas transnacionales más lucrativas a nivel mundial y ocupa el octavo lugar entre los delitos transnacionales globales, según Global Financial Integrity (Crowle, 2018). La pesca INDNR ocurre en altamar y en otras zonas bajo jurisdicción nacional, afectando especialmente a las poblaciones rurales costeras en zonas vulnerables.

Es importante destacar el trabajo realizado para fortalecer la sostenibilidad de los recursos pesqueros en Ecuador. Destacan el Plan de Acción Nacional para cuatro pesquerías importantes: atún con caña, dorado, camarón pomada, concha prieta y peces pelágicos pequeños. También se resalta la creación y manejo de la Plataforma Nacional de Peces Pelágicos pequeños, en donde se discuten problemas relacionados a mencionada pesquería, además de potenciales soluciones en torno a su desempeño ambiental, social y económico.

La gobernanza en el sector es un reto importante que persiste para el manejo sostenible de los recursos pesqueros. La alta rotación de funcionarios públicos y la

debilidad en la aplicación de capacidades técnicas son puntos de mejora para lograr un sector pesquero transparente y sostenible.

La matriz energética es dependiente de combustibles fósiles y no permite la transformación hacia un desarrollo bajo en carbono. El 47% de las emisiones de GEI del país corresponden al sector energía. Los principales sectores de consumo energético nacional identificados en el Plan Nacional de Eficiencia Energética (PLANEE) son transporte (42%), industrial (18%), construcción y otros (16,5%), residencial (12%), comercial (5,7%), autoconsumo (5%) y agropesca y minería (1%) (Parlamento Europeo, 2019).

La cuestión de la carbono-dependencia es un reto importante. En 2017, un 85% de la energía provino de fuentes fósiles, proporción que ha seguido en constante crecimiento en las últimas tres décadas (MEER-BID, 2017). Asimismo, más de la mitad de las exportaciones ecuatorianas son relacionadas a petróleo y derivados (UNEP, 2016), lo cual también puede constituir una amenaza ecológica, en la medida en que la frontera de la exploración petrolera siga avanzando hacia el interior de la Amazonía (Puentestar Silva, 2015 y BBC, 2019).

Adicionalmente, el país aún enfrenta barreras que no le permiten aprovechar todo el potencial existente en las fuentes de energía renovable. Entre ellas, los altos costos de las inversiones iniciales de proyectos energéticos, el bajo involucramiento de actores clave, la falta de información, el acceso limitado a tecnologías eficientes y la dificultad de cuantificar y medir los beneficios de la eficiencia energética (MEER-BID, 2017).

El Ecuador ha mantenido un mix energético sustentado en fuentes de origen fósil. El incremento del consumo de gasolinas y diésel se ha mantenido debido principalmente al incremento del número de vehículos y a la generación eléctrica de las centrales termoeléctricas, que por muchos años fueron la principal fuente de generación de electricidad en el Ecuador (Arroyo, 2019).

Por otra parte, el monto de los subsidios fósiles sigue por encima de la media regional. En 2015, si bien habían disminuido el valor con relación al año anterior, el país todavía presentaba un promedio de US\$ 100 en subsidios per cápita, frente a un promedio regional de US\$ 92 (UNSTATS, 2022). El objetivo 12 de los ODS establece la necesidad de eliminar tales incentivos, un movimiento ya visto en al menos siete países de la región. El nuevo Gobierno del presidente Lasso ha anunciado un desmonte gradual de los subsidios a la gasolina y al diésel.

La minería representa un sector emergente con gran potencial económico para el país, y de ser gestionado de manera responsable, con altos beneficios sociales. Actualmente el sector representa el 11,07% de las exportaciones y se mantiene como el cuarto rubro más exportado, con una clara tendencia al alza (MEM, 2022). La Cámara de Minería del Ecuador identifica 12 proyectos mineros avanzados, con un potencial económico superior a los US\$ 20 millones, hasta el fin de su vida útil en 2050. Si bien en los últimos cinco años ha crecido la producción minera a gran escala, la minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) se mantienen como un subsector importante y lleno de retos.

Ecuador es signatario del Convenio de Minamata desde 2013. Este instrumento establece medidas para reducir y eliminar el uso de mercurio y sus compuestos en la minería, especialmente, de oro. En 2018 el Gobierno del Ecuador publicó el "Plan Nacional para el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y a pequeña escala

en el Ecuador”. Este instrumento es una hoja de ruta nacional que define acciones y responsables que aportan a la disminución de este contaminante en la MAPE de oro.

Si bien estos esfuerzos son importantes, se requieren acciones adicionales para alinear el sector con el desarrollo sostenible. Por ejemplo, es necesario trabajar fuertemente en la eliminación de la minería ilegal, una de las principales causales de contaminación ambiental y de problemas sociales. Otra oportunidad de mejora recae en desarrollar intervenciones enfocadas en el beneficio del productor, desde el económico (acceso a financiamiento) hasta los beneficios intrínsecos para su salud y el ambiente.

Los procesos de gobernanza minera, sobre todo en la MAPE, tienen gran relevancia, especialmente dada la creciente relevancia económica del sector. La gobernanza es clave para asegurar procesos transparentes que involucren a todos los actores de la cadena de valor. Al respecto, se han iniciado procesos piloto de diagnóstico en el territorio nacional, que han tenido buena acogida tanto de las autoridades como de los operadores y comunidades. La propagación de este tipo de espacios de gobernanza es clave para garantizar la sostenibilidad social y ambiental del sector.

El tratamiento y disposición de desechos es inadecuado y genera impactos en la calidad ambiental y de vida. Ecuador genera 5 millones de toneladas de desechos anualmente y 14.428 toneladas por día, con volúmenes crecientes cada año, de los cuales una parte importante tiene potencial de reciclaje: el 57% de los residuos son orgánicos y el 43% no orgánicos. Los desechos orgánicos tienen un gran potencial para usos como fertilizantes y energía, y los residuos sólidos podrían reciclarse o reutilizarse como insumos para otras industrias. La eliminación de desechos es un problema para este país y los vertederos en grandes ciudades, como Quito, están casi llenos.

El 80% de la basura generada se vierte en botaderos a cielo abierto, donde las condiciones para el reciclaje son difíciles de manejar. En el caso de los desechos domésticos, solo el 17% se dispone en rellenos sanitarios controlados; el resto se distribuye entre botaderos (60%), rellenos sanitarios inadecuados (20%) y otros destinos (3%) (IGM, 2017). Según la Constitución (art. 264), la competencia del manejo de desechos sólidos corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales. Para abordar la complejidad de este desafío, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica estableció el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos.

La falta de regulación en el pasado hizo que Ecuador todavía contribuya al problema global de los plásticos de un solo uso.⁷⁸ No obstante, con la reciente aprobación en diciembre de 2020 de la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de Un Solo Uso, esta situación puede mejorar en Ecuador. Por otra parte, es necesario avanzar en mayores esfuerzos en materia de reciclaje y reducción de desperdicios, en ese sentido, la nueva Ley de Economía Circular Inclusiva que está en análisis en la Asamblea Nacional, y se espera sea aprobada este año, será un importante avance en este aspecto.

Durante el actual brote de COVID-19 se está produciendo una gran cantidad de desechos como guantes, mascarillas o materiales de protección infectados, entre otros. El manejo seguro de estos desechos biomédicos y sanitarios es esencial para

78 Por ejemplo, según datos del PNUMA, en cada kilómetro cuadrado de océano se encuentra un aproximado de 46.000 fundas plásticas

la salud comunitaria y la integridad del medio ambiente. Por el contrario, el manejo incorrecto de tal volumen de productos puede llegar a ocasionar un efecto rebote, tanto para la salud de las personas como para el medio ambiente (Noticias ONU, 2020).⁷⁹

Con relación a compras públicas sostenibles, considerando que para 2019 la contratación pública representó el 17,07% del Presupuesto General del Estado (PGE) y el 5,56% del Producto Interno Bruto (PIB) (SERCOP, 2019), es importante trabajar por el consumo responsable en las adquisiciones y contrataciones del sector público. Entre algunos de los puntos más importantes a reforzar se encuentran: la adición de criterios de sostenibilidad en la matriz de verificación utilizada por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)⁸⁰ para la supervisión de procesos de contratación pública, la estandarización del enfoque ambiental en la contratación pública entre todas las entidades contratantes, una insuficiente capacitación relacionada a contratación pública sostenible y la falta de un Sistema Nacional de Ecoetiquetado (One Planet Network, 2015).

Frente a ello, Ecuador es parte del Proyecto Estimulación de la oferta y la demanda de productos sostenibles a través de la Contratación Pública Sostenible y Ecoetiquetado (SPPEL, por sus siglas en inglés), el cual tiene como objetivo promover la adquisición de bienes y servicios sostenibles a través de la implementación integrada de la contratación pública sostenible y el ecoetiquetado (One Planet Network, 2015). En el marco de este proyecto, se ha establecido un Plan de Acción Nacional para la Implementación de Compras Públicas Sostenibles a corto, mediano y largo plazo para el periodo 2016-2021 (PNUMA, 2016), donde se han identificado 10 bienes y servicios priorizados⁸¹ para su inclusión gradual de criterios ambientales. Se necesita seguir trabajando por el fortalecimiento del modelo de compras públicas sostenibles en el país.

Por lo anotado, es fundamental que el Ecuador adopte patrones de producción y consumo responsables bajo la visión integral de sostenibilidad que brinda la economía circular. En este contexto, dicho concepto se vuelve muy relevante al lograr reconciliar el crecimiento económico con la protección del planeta, porque es muy innovador en su enfoque para lograr sostenibilidad, separando la actividad económica del consumo desmedido de recursos y diseñando un sistema productivo que no genera desechos, promoviendo así el consumo y la producción responsables, esta última más limpia y eficiente con minimización de residuos. De esta manera, las prácticas se vuelven sostenibles, aliviando el problema de la enorme generación de desechos para el planeta, reduciendo las emisiones de GEI y las presiones sobre la Tierra.

El Ecuador ya ha hecho algunos esfuerzos para promover la economía circular, la producción responsable y otras acciones relacionadas. En 2019, el Pacto por la Economía Circular fue firmado por el Gobierno, los sectores industriales, las universidades y la sociedad civil. El Pacto promueve la producción responsable, la reutilización y la industrialización de los residuos, la producción más limpia, el

79 ¿Cómo ha de ser la gestión de residuos durante la pandemia del coronavirus? (2020, abril 1). Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472202>

80 SERCOP es el ente rector, técnico, regulador y autónomo de la contratación pública en Ecuador. <https://www.gob.ec/sercop>

81 Servicios de limpieza, servicios de alimentos y catering, servicios de confección, mobiliario, tóners, luminarias exteriores, papel, aire acondicionado y mantenimiento de jardines. Revisado en Redín, A. (2015). *Informe de Ejercicio Preliminar de Priorización*. PNUMA/SERCOP.

ahorro en el consumo de materiales, el uso eficiente de los recursos y la eficiencia energética, entre otras prácticas. También se hicieron avances en el desarrollo de la hoja de ruta de la economía circular (Libro Blanco de Economía Circular) para establecer una estrategia de economía circular para el Ecuador. En 2021 se presentó la Ley de Economía Circular Inclusiva, la misma que todavía está en análisis en la Asamblea Nacional, tras el veto parcial del Ejecutivo.

La economía circular, la producción y el consumo responsables son medios para modernizar y transformar el sector productivo e industrial del Ecuador hacia prácticas más sostenibles, ayudando a resolver el problema de la creciente generación de desechos, a reducir los daños al medio ambiente, a mitigar el cambio climático y a aumentar la productividad de la economía y de los sectores productivos, generando empleo y reducción de la pobreza y, al mismo, tiempo, acelerando el logro de la Agenda 2030 de los ODS.



Igualdad socioeconómica y transformación productiva sostenible



La noción de prosperidad en la Agenda 2030 se refiere a la necesidad de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y orientado a reducir la desigualdad y la pobreza. En este eje, los ODS 1, 5, 7, 8, 9 y 11 abarcan la macroeconomía, los incentivos y un sistema económico que contribuye a la prosperidad de todos y todas. Pero también el trabajo decente, estable justo y digno, sin discriminación; la inclusión a todas las personas trabajadoras en los esquemas de seguridad social, con un enfoque especial en los grupos con menor acceso, incluidos los jóvenes, las mujeres y la población en movilidad humana y personas con discapacidad; y el acceso de las mujeres a recursos productivos, el desarrollo industrial innovador.

En esta sección se incluyen la macroeconomía y el sistema económico, la situación del empleo y las condiciones de trabajo, la situación de la estructura productiva y la disponibilidad y acceso a los recursos para la producción y urbanización y comunidades sostenibles.

3.1 Macroeconomía, incentivos, sistema económico

En 2020 el PIB tuvo una variación anual de **-7,8%**, la mayor contracción en los últimos 60 años (BCE, 2021).

Para 2021 las necesidades totales de financiamiento fueron de **US\$ 7.285 millones**, y el déficit fiscal en el sector público no financiero fue cercano a los **US\$ 1.795 millones** (PGE 2022, 2021).

La deuda pública total aumentó en **US\$ 5.824,3 millones** en 2020 y representó el **63,9% del PIB** (MEF, diciembre 2020).

La pérdida neta privada debido a la pandemia en 2020 se ubicó en **US\$ 12.791,4 millones** en 2020, siendo los sectores más afectados el comercio, el turismo, la industria y los servicios (STPE, PNDA, 2021).

Mejorar la situación fiscal del país constituye uno de los principales retos para la economía ecuatoriana. El país ha tenido recurrentes déficits fiscales del Gobierno Central en los últimos años, lo que ocasionó un incremento en el endeudamiento público. Debido al déficit fiscal estructural, existente desde antes de la pandemia, el país tuvo que iniciar un proceso de reducción del tamaño del Estado como precondition para el recibo de financiamiento de organismos internacionales de crédito. Estos recortes afectaron tanto la inversión pública como el gasto corriente, y conllevaron la desvinculación de funcionarios públicos. A pesar de los esfuerzos por reducir el gasto, el déficit global del Gobierno Central llegó a 7,5% en 2020 aunque el déficit global se redujo al 4% del PIB en 2021 (PGE 2022, 2021).

En 2007, la relación deuda/PIB era del 27,2%, reduciéndose hasta el 16,4% en 2009, antes de llegar al 53% en 2019. Ante la difícil situación fiscal ocasionada por la pandemia, la deuda pública externa se incrementó en US\$ 3.871,7 millones en 2020 y la deuda interna en US\$ 1.952,6 millones, con un aumento total de US\$ 5.824,3 millones en 2020, que representa el 63,9% del PIB (un incremento de 10,9 puntos porcentuales con respecto a 2019, resultado tanto del aumento de la deuda como de la caída del PIB). Según la Ley de Ordenamiento de Finanzas Públicas, la relación entre la deuda y el PIB tiene que reducirse hasta el 57% al año 2025, 45% al 2030 y 40% del 2032 en adelante. Esto implica que en los próximos años el país tendrá restricciones para recurrir a financiamiento externo para cubrir gastos del Gobierno Central.

Aunque la economía ecuatoriana haya tenido una mayor recuperación en 2021 que la prevista al principio del año, debido en gran parte al éxito del plan de vacunación, las perspectivas económicas y fiscales para el corto y mediano plazo están estrechamente vinculadas al cumplimiento del

Acuerdo de Facilidad de Financiamiento Extendido (EFF, por sus siglas en inglés) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los compromisos adquiridos por el país con otros organismos multilaterales de crédito. Los futuros desembolsos del FMI están sujetos al cumplimiento de ciertas metas fiscales y cuasi fiscales que incluyen la consolidación fiscal, la racionalización de la masa salarial del sector público, una reforma tributaria —que se publicó en el Registro Oficial el 30 de noviembre de 2021— y una reforma a la ley de compras y empresas públicas, entre otras.

El financiamiento del desarrollo sostenible es otro de los desafíos que enfrenta el país. La inversión pública se ha visto reducida en los últimos años y fue uno de los rubros más afectados en 2020, donde llegó a niveles mínimos. El Gobierno Central disminuyó el Plan Anual de Inversiones (PAI) de 2020 en un 3,5% al pasar de US\$ 3.624 millones a US\$ 3.497 millones en mayo de ese año (MEF, 2021). En este contexto, un gran desafío será mejorar la priorización, calidad y eficiencia de la inversión social, garantizando el espacio fiscal suficiente para los programas de educación, salud, contra la desnutrición infantil y protección social a los grupos más vulnerables del país. Existe la oportunidad de fortalecer las finanzas verdes y sostenibles, donde se prioricen los aspectos medioambientales y sociales y se reduzca la presión sobre el entorno, así como la reducción de la dependencia de las actividades económicas extractivas. De igual manera, es posible impulsar un marco nacional de financiamiento como herramienta para explorar diversas soluciones de financiamiento sostenible.

La definición de políticas públicas para consolidar la recuperación socioeconómica ya en curso de los sectores más afectados por la pandemia es otro desafío importante. Como se abordará más adelante, esto incluye medidas para promover el trabajo y el empleo decente, expandir la producción, mejorar la productividad e incentivar el emprendimiento, incentivar la economía circular e implementar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, entre otras. En estas medidas será esencial vigilar que las disposiciones y políticas contemplen enfoques de derechos humanos, género, diversidad y edad, y que prioricen a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

Según el ejercicio de evaluación socioeconómica de los efectos de la pandemia (STPE, PDNA, 2021), la pérdida neta privada ascendió a US\$ 12.791,4 millones, siendo los principales sectores afectados los de comercio (US\$ 5.514,9 millones), turismo (US\$ 1.809,7 millones) y manufactura (US\$ 1.716,8 millones). Si se toma el peor escenario de crecimiento económico del BCE —crecimiento promedio anual de 1% en los próximos años—, el Ecuador necesitará 9 años para tener los niveles de PIB previos a la pandemia. En cambio, si la economía es capaz de lograr altas tasas de inversión y crecer al 5% anual en los próximos años, se necesitarán solo 2 años para tener el nivel de PIB pre-COVID-19. Por otro lado, para revertir el incremento de 7,3 puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza en 2020, la economía ecuatoriana necesitaría crecer al 4% anual en los próximos 5 años, aunque las proyecciones de crecimiento de mediano plazo contemplan un desarrollo promedio en torno al 2,5% en los próximos años, lo que ampliaría el tiempo necesario para revertir el aumento en la incidencia de la pobreza.

La situación fiscal va a requerir decisiones complejas. Es crucial que se tomen en cuenta los posibles impactos socioeconómicos de las medidas macroeconómicas en los diferentes grupos sociales, con énfasis en los más vulnerables, así como los impactos ambientales. Es una oportunidad para que las autoridades consideren información de calidad, estudios rigurosos, análisis de escenarios y ejercicios de diálogo multiactor para la toma de decisiones.

La tasa de participación global disminuyó de **65,3%** en diciembre de 2019 a **60,9%** en junio de 2020, aunque se recuperó parcialmente en el segundo semestre de 2020 (INEC, ENEMDU, 2020).

La tasa de desocupación se ubicó en **4,9%** en diciembre de 2021, **más de 1 punto porcentual** por encima de la tasa de diciembre de 2019 (3,8%) (INEC, ENEMDU, 2021).

Las mujeres fueron las más afectadas por la pérdida del empleo: de las **100 mil personas** que se quedaron sin trabajo entre diciembre de 2019 e igual mes de 2020, un **94% fueron mujeres** (INEC, ENEMDU, 2020).

La tasa de personas con empleo adecuado **se redujo durante 2020**, y pasó de un de **38,8%** en diciembre de 2019 a un **30,8%** en diciembre de 2020, con las mujeres teniendo tasas de empleo adecuado **más de 10 puntos porcentuales** por debajo de los hombres (INEC, ENEMDU, 2021).

3.2 Trabajo y empleo decente

La generación de empleo y la recuperación económica son los grandes desafíos que enfrenta el país tras el impacto de la pandemia y los problemas estructurales propios del mercado laboral ecuatoriano. La importante contracción económica en 2020 se vio reflejada en la paralización de actividades económicas y el deterioro del mercado laboral del Ecuador. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en junio de 2020 el desempleo llegó al 13,3%, y aunque se ve una recuperación durante el segundo semestre de ese año (5% en diciembre), perdió su dinamismo en 2021, con el desempleo en septiembre ubicado en 4,9%.

Las mujeres tienen tasas mayores de desempleo que los hombres, y es importante destacar que de diciembre de 2019 al mismo mes de 2020 casi 100 mil personas salieron del empleo, de las cuales un 94% fueron mujeres. Esto último como consecuencia del impacto de la pandemia (STPE, PNDA, 2021).

Además de la generación de empleo, la creación de puestos de trabajo de calidad es otro reto para Ecuador, el cual se ha visto exacerbado tras el impacto de la pandemia. Aunque ha habido esfuerzos por construir una política de empleos de calidad, ingresos y desarrollo productivo, las acciones no parecen haber sido suficientes. En diciembre de 2019, la tasa de empleo adecuado a nivel nacional fue de solo el 38,8%, con una gran brecha entre hombres y mujeres (44,8% y 30,6%, respectivamente). Estas tasas se redujeron hasta diciembre de 2020, con la cifra nacional ubicándose en un 30,8% (específicamente en hombres se ubicó en un 35,8%, y en mujeres en un 23,9%), con cierta recuperación hasta diciembre de 2021 (33,9% a nivel nacional; 38,9% hombres y 27,2% mujeres) (INEC, ENEMDU, 2021). Además, estos indicadores presentan una realidad aún más desafiante en el sector rural.

De cualquiera forma, es imposible entender la recuperación del empleo sin abordar las necesidades de quienes lo crean, las empresas, y entender además esas necesidades en el marco del profundo impacto de la pandemia en el sector empresarial. El Ecuador, ya en época prepandemia, mostraba desafíos importantes en el desarrollo de un entorno regulatorio e institucional favorable al desarrollo y crecimiento de las empresas, y por consiguiente de su capacidad para crear empleo formal. Esta situación se vio profundamente agravada por los impactos de la COVID-19 que, de acuerdo con cifras del Ministerio de la Producción de julio de 2021, supuso la destrucción de más de 22 mil empresas formales.

En este sentido, no sólo es una cuestión de apuntalar la recuperación económica, sino hacerla sostenible en el tiempo. Resulta de suma importancia en este contexto analizar si el conjunto de regulaciones y normas que definen el entorno

regulatorio empresarial en el país funcionan o no en favor del desarrollo empresarial y la creación de empleos formales. En este contexto, una evaluación de dicho entorno realizado por la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador en 2021 (OIT, 2021), con el apoyo de la OIT, no solo reflejó el impacto de la COVID-19 en el sector empresarial, sino que además planteaba el hecho de que la crisis actual había acelerado las demandas empresariales hacia una nueva transformación productiva, que de hecho ya se venía gestando, pero que abre su paso con mayor velocidad e invita a los actores económicos a ser partícipes de dicha matriz de avance para seguir siendo competitivos. El informe consideraba caminos para la reactivación y la transformación en cuatro áreas medulares: el entorno propicio, el capital humano, los mercados y la innovación.

Junto con las necesidades de las empresas para generar empleo, la recuperación económica deberá insertarse también en el marco de la protección al trabajador formal e informal, para que sus derechos tanto individuales como colectivos sean cubiertos de manera legal y oportuna. En el corto plazo, la mayoría de los trabajadores que perdieron su empleo y quienes ya se encontraban en el sector informal entraron en una condición de inactividad. Para compensar la pérdida de ingresos, muchos de ellos recurrían a estrategias negativas como liquidar ahorros, endeudarse y hasta reducir el consumo de alimentos. Es necesario promover mecanismos de protección frente a la pérdida de ingresos, como los bonos de emergencia u otros, asegurando que la cobertura se extienda a las personas en situación de informalidad, tomando en cuenta también la integración con políticas activas del mercado de trabajo.

Otro desafío es la integración de población refugiada y migrante venezolana, que, si se lograra incorporar en el mercado laboral formal y en posiciones acordes a su formación, podrían contribuir a la economía con un aumento de hasta un 2% del PIB (Banco Mundial, 2020). Para conseguir esto, es necesaria la regularización migratoria, el ajuste de la normativa y su correspondiente difusión con el sector privado y el reconocimiento de sus títulos y grados académicos, así como también la implementación de mecanismos de lucha en contra de la xenofobia, la discriminación y la explotación laboral.

Otro grupo poblacional que enfrenta desafíos importantes para conseguir empleos de calidad es la población LBGTIQ+. De acuerdo a la Encuesta para identificar vulnerabilidades en la población LBGTIQ+, en el marco de la emergencia por COVID-19 (cuyos resultados no son comparables a los resultados de la ENEMDU del INEC), únicamente el 28% de personas encuestadas se encuentra en condiciones de empleo adecuado o pleno. Por otro lado, el 32% de las personas se encuentra en condiciones

La tasa de empleo adecuado para el área urbana fue del **37,4%**, y en el área rural de **17,7%**, mientras que la tasa de desempleo fue del **6,1%** en el área urbana y del **2,6%** en la rural (INEC, ENEMDU, 2020).

El **71% de la población en movilidad humana** tiene un trabajo temporal, y solo el **84% ha sido pagado por su trabajo** (para los ecuatorianos, las cifras son del **52%** y **95%**, respectivamente) (Banco Mundial, 2020).

En Ecuador, a septiembre del 2021, **62.298 personas con discapacidad y 6.603 sustitutos de personas con discapacidad** se encuentran laboralmente activas. El **64,48%** de las personas con discapacidad laboralmente activas (incluidos sustitutos) son hombres y el **35,52%** son mujeres (CONADIS, 2022).

De la PEA de adultos mayores al 2019, el **7,0% tiene empleo adecuado**, el **3,8% subempleo** por insuficiencia de tiempo, el **0,3% subempleo** por insuficiencia de ingresos, el **23,5%** otro empleo no pleno, entre otros (MIES 2022).

de desempleo y el 29% en condiciones de subempleo, ya sea por insuficiencia de ingresos o por insuficiencia de tiempo de trabajo. Además, el 7,7% de personas encuestadas son trabajadoras no remuneradas. Al realizar un análisis por grupo etario, se evidencia que el grupo de jóvenes entre 20 y 29 años es el más afectado por el desempleo y el subempleo (Fundación Mujer & Mujer, UNFPA, CNIG, 2021).

A largo plazo, es probable que Ecuador experimente un aumento del empleo informal y existe un riesgo real de que aumente el empleo vulnerable. Es necesario mirar los aspectos estructurales para la creación y sostenibilidad del empleo de acuerdo a los sectores y subsectores que podrían absorber nuevos trabajadores, de la mano con incentivos de inversión pública y privada.⁸² Además, es esencial que los trabajadores y empleadores trabajen de manera mancomunada en una hoja de ruta para enfrentar la crisis, para lo cual se requiere el fortalecimiento de los espacios de diálogo tripartito y las capacidades de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Todo este contexto revela la necesidad de avanzar hacia una estrategia de formalización empresarial y del empleo, enfocada en jóvenes y mujeres como grupos de mayor afectación producto de la pandemia.

Una gran oportunidad para la generación de nuevos puestos de trabajo decentes está relacionada al medio ambiente y el cambio climático. Poner mayor énfasis en la generación de empleos verdes, es decir, empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales, como la manufactura o la construcción, o en nuevos sectores emergentes, como las energías renovables y la eficiencia energética, puede no solo apoyar la formalización del mercado laboral, sino también la economía en general y la protección de los recursos ambientales.

Finalmente, las normas internacionales del trabajo contienen orientaciones específicas para proteger el trabajo decente en el contexto de la respuesta a la crisis, lo que incluye orientaciones que pueden guardar relación directa con el brote actual de COVID-19 (OIT, 2021).

3.3 Producción, productividad y emprendimiento

La matriz productiva de Ecuador se ha caracterizado por un patrón de especialización primario-exportadora, lo cual presenta una vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los precios de las materias primas en mercados internacionales. Un primer desafío es la diversificación de la estructura productiva, fomentando el desarrollo de bienes y servicios con mayor valor agregado, la

En 2020, el sector primario representó el **13,9% del PIB**, el sector manufacturero el **13,6%** y el comercio el **9,5%** (BCE, 2021).

⁸² Hay una discusión en la sección de contexto económico de este documento sobre algunas de las barreras estructurales y regulatorias que pueden explicar las altas tasas de informalidad en el país.

asociatividad y la organización empresarial, que contemplen patrones de sostenibilidad ambiental, aprovechando la economía del conocimiento y las ventajas comparativas del país, como su riqueza de biodiversidad.

Otro reto para el Ecuador es mejorar la productividad, enfocándose hacia la economía verde y circular, buscando que sea más sostenible y resiliente. En Ecuador, como en la región, existe heterogeneidad entre las industrias productivas, que por lo general están orientadas a la exportación, y sectores tradicionales con reducido progreso tecnológico. Por eso, es esencial la promoción de buenas prácticas de productividad hacia modelos inclusivos y más sostenibles. La bioeconomía tiene un papel preponderante en el proceso de recuperación del Ecuador en el contexto de la pandemia, debido al enorme potencial que tiene el país como consecuencia de poseer una enorme biodiversidad, y de las posibilidades que esta ofrece para contribuir a un desarrollo económico sostenible. Ecuador suscribió el Pacto Nacional por la Bioeconomía Sostenible en octubre de 2020 como una herramienta que permitirá enfrentar los desafíos en torno al cambio climático, la equidad e inclusión social, la protección de los recursos de origen biológico, la transición hacia una economía de conocimiento y una vía para promover la reactivación económica del país.

La mejora de la productividad está asociada a la inversión en investigación y desarrollo (I+D), que en el caso del Ecuador se financia principalmente por fondos públicos, que fluctúan de acuerdo con las variaciones del PIB; es así como, con base en los últimos datos relevados en 2014, el 73,5% de la inversión en I+D provino del Gobierno (RICYT, 2020), y representó el 0,44% del PIB en el 2016 (ONU Mujeres, 2020). En los países desarrollados, los flujos de inversión en I+D provienen principalmente del sector privado, generando así una cooperación entre la academia y el sector productivo para impulsar procesos de desarrollo tecnológico e innovación. Para Ecuador, atraer más inversión extranjera directa que se destina a sectores más diversificados es un reto para aumentar la productividad de manera generalizada.

El sector agrícola es estratégico para el crecimiento económico. En 2019, contribuyó el 7,7% del PIB como producción primaria y un 4,6% adicional con la producción agroindustrial. Un gran reto para este sector es aumentar la productividad agrícola, especialmente de la agricultura familiar y campesina (AFC), que representa el 75% de las unidades productivas agropecuarias, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola y abasteciendo el 60% de los alimentos consumidos en el país (MAG, 2018). Unas de las razones de la baja productividad son los limitados servicios de apoyo a los productores, la escasa titulación de la tierra, los altos costos unitarios de producción, la falta de conexión digital, inadecuada comercialización, dificultades

La inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en el Ecuador fue de **0,44%** en 2014, por debajo del promedio de América Latina y El Caribe para ese mismo año (**0,68%**) (RICYT, 2020).

Existe una gran segmentación en el mercado según el tamaño de las empresas: en 2019 un **90,9%** fueron microempresas y un **7%** pequeñas, pero representaron el **0,9%** y el **10,95%** de las ventas totales, respectivamente. En contraste, el **72,3%** corresponde a grandes empresas (INEC, 2020).

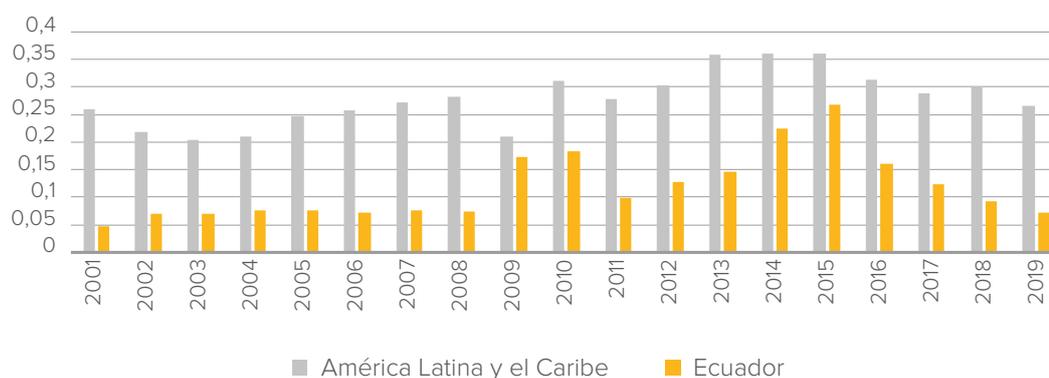
Las agroexportaciones representan el **30%** de las exportaciones totales del país y el **51%** de las no petroleras, siendo el único subsector no petrolero con balanza comercial positiva (BCE, 2021).

El **70%** de los empleadores en situación de movilidad humana no tiene RUC ni RISE, lo que perjudica su acceso a financiamiento y hace imposible formalizar su negocio (UNCTAD, 2020).

de acceso a financiamiento y débil asociatividad. Aunque Ecuador tiene una baja dependencia alimentaria al extranjero, fortalecer la productividad agrícola puede ayudar a reducir esta dependencia aún más, lo cual implicaría que el país no estaría sujeto a posibles fluctuaciones importantes en los mercados internacionales y crearía un mercado de alimentos más estable.

La inversión pública en agricultura, la cual se ha reconocido como un motor para aumentar la productividad agrícola y por lo tanto reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria es crucial (FAO, 2012). El indicador ODS 2.a.1, llamado Índice de Orientación Agrícola, compara la inversión pública en agricultura con el valor añadido de la agricultura en el PIB. Como es posible observar en la Figura 4, el índice de orientación agrícola mantuvo una tendencia ascendente hasta 2015, aproximándose al promedio de la región de América Latina y el Caribe (0,36 ese año), pero a continuación se desplomó hasta llegar a 0,07 en 2019 (cuando en América Latina y el Caribe era del 0,27). Esto indica que, actualmente, la inversión pública en agricultura es muy baja en relación con la importancia de la agricultura para la economía nacional.

Figura 4. Indicador ODS 2.a.1: Índice de Orientación Agrícola para los gastos públicos, 2001-2019



El fomento y el fortalecimiento de la asociatividad responde a la generación de incentivos que brinden opciones en la prestación de servicios, en asistencia técnica, comercialización asociativa, gestión para financiamiento, desarrollo de capacidades y que de manera organizada participen en los procesos de diálogo de política de manera propositiva. A nivel de cadenas de valor, es necesario impulsar acuerdos estratégicos entre los distintos eslabones para un cofinanciamiento, incentivos monetarios y no monetarios y corresponsabilidad público-privada.

El siguiente desafío, que se ve más pronunciado en el sector agrícola pero también está presente en las demás áreas, es la marcada desigualdad de género: el 61% de las mujeres del área rural que realizan actividades agroproductivas en el país están sin el debido reconocimiento. Según el último censo poblacional (INEC, 2010), a nivel nacional, del 49,6% de mujeres rurales el 13,3% son parte de la agricultura, y de las cuales solo el 4,2% son asalariadas.⁸³ Esta diferencia hace evidente la necesidad de una intervención desde la política agropecuaria nacional para mejorar las condiciones de las mujeres de la AFC, para darles posibilidades de fortalecer sus medios de vida sustentado en la transformación de la AFC hacia sistemas agroecológicos.

⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010*. <https://ecuadrencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Con relación al tejido empresarial del país, de acuerdo a datos del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE), en 2019 se registraron un total de 882.766 empresas, equivalente a un 3,3% menos que en 2018. De éstas, el 97,9% fueron micro y pequeñas empresas, que en su mayoría se dedican a actividades comerciales (44,5%) y servicios (33,9%), actividades económicas que en general requieren de poca inversión de capital o proceso de I+D para iniciar operaciones. A pesar de ese gran número, el 72,31% de las ventas registradas en este periodo correspondieron a las grandes empresas, teniendo el desafío en el incremento de su participación en el mercado, considerando que son además el segmento que brinda la mayor cantidad de fuentes de empleos, con un 43,25% (INEC, 2020).

Con respecto al ecosistema de emprendimiento, de acuerdo a cifras del Global Entrepreneurship Monitor (2019), en Ecuador el 82,71% de los emprendimientos son de necesidad, derivados de la escasez de empleo, siendo una alternativa de medios de vida principalmente para jóvenes, considerando que la edad promedio de los emprendedores en el país es de 36 años (Lasio et al, 2020).

Entre los desafíos para el emprendimiento en Ecuador está el acceso a financiamiento y la innovación. El 96,1% de los nuevos emprendimientos recurren a sus ahorros para iniciar un negocio, y tan solo 1 de 4 emprendedores indica ofertar un producto o servicio nuevo en el mercado (Lasio et al, 2020), factores que inciden en la tasa de mortalidad de las nuevas empresas. Trabajar en temas de comercio electrónico y la economía digital permitirá fortalecer las capacidades de los emprendedores (y otras MiPymes) para aprovechar al máximo los beneficios que derivan de ellos. El fortalecimiento, a través de la implementación de la Estrategia Nacional de Comercio Electrónico, puede, en particular, promover el empoderamiento de las mujeres en su calidad de empresarias y comerciantes, lo cual puede ayudar a cerrar algunas de las brechas de género en el país.

Otro reto que es especialmente pertinente para los migrantes y refugiados es la formalización de emprendimientos y micronegocios. Esto les ayudará no sólo a acceder a mercados y fomentar el ingreso sostenible, sino también en su integración en las comunidades locales. A nivel nacional, el 70% de los emprendedores en situación de movilidad humana no están inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) ni en el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), lo cual impide el acceso a financiamiento, mercados y capacitación. Solo el 16% de la población refugiada y migrante venezolana ha accedido a algún producto o servicio financiero, condiciones que están relacionadas con un empleo formal (WOCCU, 2020).

Similar a los migrantes y refugiados, las mujeres también enfrentan retos para su inclusión financiera, el acceso a financiamiento y la expansión de sus negocios. Muchas de ellas no cuentan con historiales crediticios ni colaterales que respalden sus créditos. Es por ello que las mujeres emprendedoras y empresarias constituyen un grupo meta de atención inmediata, dadas las necesidades de financiamiento que requieren para mejorar o hacer crecer los negocios.

Será importante sumar a los pequeños productores y emprendedores en los planes de acción de los grupos de trabajo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para la recuperación económica, desde un enfoque de género, edad y diversidad a través de procesos comunitarios y participativos. Finalmente, la falta de historial crediticio, garantías y documentación afectan el acceso a créditos, que en muchos casos impide la posibilidad de expandir el negocio y contratar más personas, lo cual también tiene un impacto en el mercado laboral.

El **64%** de la población ecuatoriana vive en áreas urbanas (INEC, 2020).

El número de ciudades intermedias (de entre **50.001 a 1 millón de habitantes**) se incrementó de **21 en 2010 a 30 en 2020**, con su población conjunta correspondiente aumentando de **3,1 millones a 4,3 millones** de personas.

En el Ecuador, aproximadamente **2,8 millones de ciudadanos viven en asentamientos precarios e irregulares**, los cuales conforman **729.291** o el **25%** de hogares distribuidos en el **88%** de los municipios. Si bien cada uno de estos asentamientos presenta características propias, son rasgos comunes en todos ellos la carencia de servicios básicos y el nivel de ilegalidad en la tenencia del suelo (MIDUVI, 2015).

A nivel nacional, se identifica como una de las principales limitantes para el acceso a la vivienda adecuada la baja capacidad adquisitiva y la dificultad para acceder a mecanismos formales de crédito de grandes sectores de la población (MIDUVI, 2015).

3. 4 Urbanización y comunidades sostenibles

En el Informe Nacional del Ecuador hacia Hábitat III se establece que el punto de equilibrio urbano-rural fue rebasado a comienzos de los años 80 del siglo pasado (MIDUVI, 2015). La persistente urbanización ecuatoriana se evidencia en la información de los últimos Censos de Población y Vivienda, que demuestran un crecimiento demográfico concentrado esencialmente en las ciudades. La población urbana ha superado el 64% del peso relativo con respecto al total de la población, y estimaciones más recientes advierten que se podría superar el 74,3% durante la presente década.

El crecimiento urbano en el Ecuador ha ocasionado condiciones de inequidad socioespacial que tiene efectos en la población y en el territorio, generando nuevos desafíos para el desarrollo urbano sostenible. En la ENEMDU 2020, la pobreza multidimensional afecta a un 25% de la población urbana y a un 48% de la población rural, situación agravada por las limitaciones en los servicios de salud y educación de las zonas rurales. En este escenario, la falta de oportunidades intensifica la brecha económica y social entre campo y ciudad que ya existía antes de la pandemia. Así, la falta de oportunidades rurales intensifica los factores de “atracción” y de “empuje”, situación que ha incidido en la pérdida de población rural que se reporta en los últimos períodos intercensales, conduciendo para que, en las ciudades ecuatorianas, adicionalmente se configuren escenarios de inequidad que limitan el desarrollo sostenible. La creciente urbanización en el Ecuador requiere fortalecer los vínculos urbano-rurales mediante la definición de relaciones sinérgicas y complementarias con la ruralidad, conforme los compromisos establecidos en la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 en Quito en el marco de Hábitat III. Se entienden como vínculos urbano-rurales a las funciones y flujos de personas complementarias y sinérgicas, los recursos naturales, capitales, bienes, empleo, servicios de los ecosistemas, la información y la tecnología entre las zonas rurales, periurbanas y urbanas, que son esenciales para alcanzar un desarrollo urbano sostenible y equitativo.

A nivel nacional, los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) poseen niveles heterogéneos de población y desarrollo, pero se caracterizan por una alta dependencia financiera del Gobierno Central, un bajo esfuerzo fiscal y limitadas capacidades técnicas y de gestión. Luego de la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), los municipios ecuatorianos han realizado esfuerzos por mejorar sus capacidades de planificación. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), que establece la obligatoriedad de contar

con Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), se define un nuevo escenario para el desarrollo urbano sostenible, ya que su principal aporte es la generación de nuevos mecanismos y herramientas para la planificación y gestión del suelo, lo que facilitará operativizar la función social y ambiental de la propiedad y la ciudad, generando la base legal adecuada a nivel municipal para su gestión y actuación en el territorio.

Esta primera generación de PUGS, y de aplicación de los diferentes instrumentos que constan en la LOOTUGS, es una oportunidad para que los municipios concreten su planificación urbana territorial y definan alternativas de financiamiento para llevar adelante este desarrollo urbano que beneficie a toda la población, y de igual manera, que permita controlar el crecimiento de su mancha urbana como consecuencia de la conformación de territorios con baja densidad que impactan gravemente el sistema ecológico de las ciudades. Estos procesos de planificación del uso y gestión del suelo también serán una oportunidad para el incremento y articulación, por ejemplo, de interacciones productivas, comerciales y de servicios de soporte social (salud, educación, cultura, recreación) entre las áreas urbanas y rurales, que permitan, por un lado, a los productores agrícolas beneficiarse del mercado urbano y a la población urbana garantizar su seguridad alimentaria, condición clave en el marco urbano-territorial. Por otro lado, a los habitantes de zonas rurales acceder a servicios e infraestructuras para la satisfacción de necesidades fundamentales y acceso a oportunidades.

Otros desafíos relacionados al crecimiento urbano en el Ecuador son la producción y recuperación de suelo urbano con servicios y dotación de vivienda adecuada; establecer un uso equitativo, eficiente y sustentable del suelo, para una mejor planificación urbana del mismo; contar con un efectivo sistema de gestión de riesgos y de procesos de adaptación y mitigación de las ciudades a los efectos del cambio climático; y generar procesos de desarrollo económico sostenible y de recuperación socioeconómica.

En el contexto complejo del Ecuador, debido a los impactos socioeconómicos y sanitarios de la pandemia, un reto importante es la reducción de la vulnerabilidad multidimensional, empezando por el acceso a una vivienda adecuada, asequible y con servicios básicos para las comunidades más vulnerables; la inversión pública estratégica para la regeneración urbana integral; y la promoción de inversiones privadas como motor para una reactivación económica sostenible e inclusiva. Se puede enfrentar este reto a través de un enfoque territorializado en tres niveles: intraurbano, urbano-territorial y nacional, alcance que implica la implementación de gobernanza multinivel y la consolidación de alianzas con actores territoriales estratégicos.

Aunque a nivel nacional Ecuador cuenta con **13,02 m²/hab**, cifra que está por encima de la recomendación de la OMS de **9,00**, casi la mitad de los municipios en el país (**46%**) no cumplen con el índice mínimo recomendado (INEC, 2012).

Casi el **27%** de la población vive en condiciones de hacinamiento (MIDUVI, 2015), un **7,5%** de la población en áreas urbanas no utiliza suministros seguros de agua para beber, y el **22,5%** de la población en zonas urbanas no usa servicios de saneamiento básico (INEC, 2019).

El crecimiento de la mancha urbana en el período **2001-2010 resulta alarmante en la mayoría de las ciudades intermedias del país**, destacándose el caso de Loja (**82%**), Esmeraldas (**51%**), Quevedo (**45%**), La Libertad (**51%**) y en la metrópoli de Guayaquil (**40,7%**) (MIDUVI, 2015).

Al nivel intraurbano le corresponden la promoción del acceso a la vivienda adecuada⁸⁴ y el hábitat, la calidad y accesibilidad a infraestructuras y equipamientos de soporte social, conectividad, acceso a oportunidades de empleo y medios de vida, etc. Este nivel da cuenta de flujos, relaciones y funciones intraurbanas claves que se articulan desde la vivienda, el barrio y la ciudad, permitiendo la formulación de recomendaciones basadas en la noción del acceso al derecho a la ciudad que faciliten la focalización de las propuestas de planificación urbana.

Al nivel urbano-territorial le corresponden las funciones entre los centros urbanos y sus entornos de influencia e interacción, incluyendo los vínculos urbano-rurales y las relaciones distritales, provinciales y regionales. En este sentido, un abordaje transformador del desarrollo local desde la dimensión de la conectividad, uso y gestión eficiente del recurso suelo y complementariedades funcionales permitirá la identificación de soluciones productivas innovadoras y sostenibles, la promoción del acceso a empleo adecuado y protección social, creando valor en base a los activos locales del contexto urbano y territorial y poniendo el bienestar de las personas al centro.

Finalmente, es importante señalar que la Constitución del país (2008), consagra tanto el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna (art. 30), como el derecho a la ciudad entendido como el derecho de las personas al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (art. 31). Con ello, y a través de este ejercicio de acceso a derechos, es importante considerar que las ciudades son el epicentro del crecimiento económico y son semilleros de innovación y cambio. Las ciudades, a través de sus instituciones políticas y los mecanismos de gobernanza, deben promover los cambios requeridos para acelerar el desarrollo sostenible. Sin embargo, su potencial puede perderse fácilmente en ausencia de procesos integrados holísticos e intersectoriales de planificación, así como por la falta de sistemas eficaces y eficientes para la toma de decisiones, supervisión y evaluación de la acción a todos los niveles basado en resultados. El potencial progresivo de la urbanización también puede perderse en ausencia de planes urbanos socialmente inclusivos, así como de decisiones políticas que fomenten el bienestar.

En este marco de actuación y derivado de la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), en octubre de 2016 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), a través de un trabajo participativo que incluyó a una multiplicidad de actores vinculados al desarrollo urbano, Gobierno, academia, sector privado y sociedad civil, desarrolló en la ciudad de Quito la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador (AHSE) 2036, un marco de orientación incluyendo principios y derechos fundamentales sobre las ciudades que busca facilitar la planificación territorial y la articulación intersectorial, multinivel y multiactor.⁸⁵

84 De acuerdo con ONU-Habitat, se entiende como vivienda adecuada a aquella que cumple con las siguientes condiciones: seguridad en la tenencia, disponibilidad de servicios básicos, asequibilidad, habitabilidad (sin hacinamiento y con protección frente a elementos del entorno), accesibilidad (para todas las personas, independientemente de su condición de discapacidad), adecuada ubicación dentro de la ciudad (con acceso a oportunidades de empleo y servicios) y adecuación cultural. ONU-Habitat (2018).

85 Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036. (2020).

Las áreas de gestión y los objetivos de la AHSE 2036 para consolidar ciudades y asentamientos humanos más equitativos, ambientalmente sostenibles productivos y con buena gobernanza se concentran en cuatro conceptos: equidad, para garantizar el acceso a los beneficios y oportunidades del desarrollo urbano; sostenibilidad ambiental, es decir, orientar el desarrollo entendiendo a la naturaleza y respondiendo a sus cambios y efectos en las ciudades; productividad, para estimular el desarrollo económico generando redes productivas y comerciales a través de la planificación urbana; y gobernabilidad, o fortalecer la noción de desarrollo urbano como función pública desde la perspectiva ciudadana e institucional.

El país requiere políticas urbanas nacionales que, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo, establezcan un marco estratégico y objetivos claros para maximizar el aporte de la urbanización, y consolidar un sistema equilibrado de ciudades y territorios basados sobre los activos físico-espaciales y el manejo de las complementariedades que fortalezca la productividad y la competitividad, así como la sostenibilidad y la calidad de vida de los habitantes.

3.5. Vulnerabilidad frente a amenazas

La Constitución (2008) establece que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad (art. 389 y art. 390). Para cumplir este mandato se estableció la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Señala también que el Estado adoptará medidas adecuadas para mitigar el cambio climático mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación y la contaminación atmosférica, así como también a través de la conservación de los bosques y la vegetación y la protección a la población en riesgo (art. 414).

El Marco de Acción de Sendai (2015)⁸⁸, del cual Ecuador es signatario, establece cuatro prioridades para gestionar los riesgos y reducir los efectos que ocasionan: mejorar la comprensión del riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, invertir en desarrollo resiliente y mejorar

El valor acumulado de daños y pérdidas de 6 grandes desastres sobrepasa los **US\$ 129.500 millones**, lo que supera con creces el monto de la deuda pública nacional.⁸⁶ A esto se deben añadir las pérdidas recientes ocasionadas por la COVID-19 (STPE, PDNA, 2021), que se han estimado en **US\$ 16.382 millones**, de los cuales el **78%** corresponde al sector privado y el **22%** al público, siendo entre lo público el sector de la salud⁸⁷ el más impactado.

86 CEPAL- El Niño 1982-1983, CEPAL - Terremoto 1987, CEPAL - El Niño 1997-1998, FAO - Erupción Tungurahua, 2006; PNUD - Inundaciones 2008, SENPLADES - Terremoto Pedernales 2016.

87 Las pérdidas y costos adicionales en Salud se estiman en US\$ 2.999,23 millones (PDNA, 2021).

88 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre, 2015-2030. (2015). Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres, Sendai, Japón.

Ecuador **ocupa el lugar 76** entre los países con mayor propensión a sufrir crisis y desastres en el mundo (Comisión Europea, 2021) y es el tercero más alto en Latinoamérica y el Caribe, ubicándose detrás de Perú y Haití.

Desde enero de 2020 hasta mayo de 2021, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos registró **más de 7.400 eventos peligrosos** que dejaron 160 personas fallecidas, 469 heridos, 3 desaparecidos, 181.235 familias afectadas, 1.146 familias damnificadas, 1.021 viviendas destruidas y 12.598 viviendas afectadas. La infraestructura pública recibió el impacto de eventos adversos: 3 establecimientos educativos destruidos y 187 afectados, 41 centros de salud afectados, 41 puentes destruidos y 58 afectados. Se contabilizan 260 bienes públicos destruidos y 222 afectados a nivel nacional, **144.215 metros lineales de vías afectados y 138.624 hectáreas de cultivos afectadas** (SNGRE, 2021).

la preparación y respuesta ante desastres y la recuperación. En este contexto, Ecuador presenta grandes desafíos para reducir el riesgo de desastres, estar mejor preparados ante futuras crisis y recuperarse de forma más resiliente. El principal desafío es contar con una ley que regule el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y su entidad rectora. Por otro lado, la crisis desencadenada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de invertir para —y con enfoque en— la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, con el énfasis en disminuir los factores subyacentes⁸⁹ y los factores agravantes⁹⁰ del riesgo.

Otro desafío es abordar la gestión de riesgos de manera integral, a nivel nacional y local, para reducir la vulnerabilidad frente a amenazas ante los efectos producidos por fenómenos naturales, antrópicos y biológicos, a partir del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial, la planificación y ordenamiento territorial y la evaluación del riesgo, así como la gestión de información, de pronósticos y los sistemas de alerta temprana.

Fortalecer la capacidad de los organismos estatales para que la respuesta ante desastres —sean estos naturales, antrópicos o biológicos— se haga de forma subsidiaria, complementaria y considerando los principios humanitarios, es otro de los desafíos. Se requiere mejorar la coordinación entre niveles de gobierno para atender de forma eficiente y efectiva a la población. También es necesario optimizar los sistemas de protección social para atender emergencias, al igual que los sistemas de información y de logística y cadena de abastecimiento: Pero también el acceso a agua, saneamiento, alimentos y manejo y administración de albergues temporales, fortaleciendo las capacidades en todos los niveles y esclareciendo los roles y funciones de las diferentes entidades del Estado central y local. Una adecuada preparación ante desastres permitirá ser más eficiente en la atención.

En un país de alto riesgo se hace necesario considerar la recuperación posdesastre como una política de Estado; por ello, es importante institucionalizarla mediante políticas públicas y financieras. Si bien se ha dado un paso significativo con la institucionalización de la metodología para estimar necesidades posdesastre (STPE, PDNA, 2021), aún se observa la necesidad de fortalecer esta capacidad para establecer funciones, roles y mecanismos para la recuperación, así como establecer protocolos de activación y desactivación, con el fin de evitar la improvisación que suele ser muy frecuente en momentos de

89 Los factores subyacentes que aumentan los riesgos de desastres son: las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, la urbanización rápida y no planificada y la gestión inadecuada de las tierras.

90 Entre los factores agravantes están: los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento del riesgo, la falta de regulación, las cadenas de suministro complejas.

crisis y, de esta manera, lograr reconstruir mejor minimizando los riesgos futuros.

Un último desafío es el de fortalecer la reactividad ante emergencias del sistema nacional de protección social. Al respecto, es importante implementar una metodología de levantamiento del Registro Único de Afectados y Damnificados (RUAD) y asociarlo a los mecanismos de protección social en contingencias.

En materia de respuesta al desplazamiento y movilidad humana,⁹¹ es necesario desarrollar mecanismos a nivel local, nacional y regional para abordar las vulnerabilidades de las personas desplazadas debido a desastres, garantizando su acceso a asistencia humanitaria, así como apoyar los planes para la inclusión socioeconómica de personas en situación de movilidad humana y desplazados internos, fortaleciendo de este modo aspectos de resiliencia, además de trabajar en cooperación con otros países para establecer mecanismos de alerta temprana.

Las amenazas climáticas imponen la necesidad de planificar acciones de reducción de riesgo, prevención, preparación y respuesta a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de actuar de manera oportuna para adaptarse ante los potencialmente adversos impactos, pues se prevé que en un futuro cercano las consecuencias serán cada vez más graves.

La pandemia ocasionó una fuerte contracción económica que tuvo repercusiones tanto en el mercado laboral como en el sistema de seguridad social. La fuerte caída del PIB y la débil demanda interna también ocasionaron pérdidas en el sector productivo y redujeron las tasas de inversión pública —algo que es indispensable para cambiar los patrones de la economía a patrones sostenibles— para cubrir los gastos asociados con la pandemia —principalmente salud y protección social—. Aunque la pandemia empeoró muchos de estos indicadores, también subrayó algunos de los desafíos estructurales que tiene el Ecuador, como ir hacia la formalización del empleo y cambiar la estructura productiva del país de uno basado en la extracción de materias primas a una de mayor valor agregado. Ecuador puede tomar ventaja de la pandemia como un punto de inflexión para ir hacia un desarrollo y una economía más sostenibles, con empleo adecuado y cobertura universal de los regímenes de seguridad social contributivas.

4.200 personas se desplazaron internamente por desastres naturales en 2018 (IDMC, GRID 2020, Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020).

Según estimaciones, el impacto de las fuertes precipitaciones en Ecuador tendrá un efecto directo en la movilidad humana interna, pues se calcula que cerca de **25 mil personas serán desplazadas** por inundaciones o tsunamis (IDMC, GRID 2020, Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020).

⁹¹ El objetivo 2 del Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular, busca minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, abordando la vulnerabilidad de aquellos afectados por desastres, los efectos del cambio climático y la degradación ambiental, entre otros.

Estado de derechos, instituciones sólidas y cohesión social



La vigencia plena del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática son condiciones habilitantes para la consecución de la Agenda 2030. El ODS 16 señala que, para alcanzar la paz, entendida como la convivencia armónica de las personas y los pueblos, se requiere promocionar gobiernos democráticos; instituciones sólidas; una gestión pública eficaz, transparente e inclusiva; y el acceso universal a la justicia. Las instituciones que no funcionan con arreglo a la ley son propensas a la arbitrariedad y al abuso de poder, y tienen menos capacidad para prestar servicios públicos para todos y todas, minando la cohesión social y dificultando la resolución de los conflictos por medios pacíficos y democráticos.

El impacto de la pandemia es una oportunidad para repensar una institucionalidad más eficiente y con la capacidad de generar y sostener la confianza de la población. Se requiere innovar y digitalizar la gestión pública para generar canales de participación ciudadana y control social, al tiempo de trabajar en la democratización del acceso a conectividad y la reducción de la brecha digital existente en el país.

La transición política y la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo representan oportunidades para fortalecer la gestión pública y la transparencia, así como para promover la cohesión social, con enfoque intercultural y plurinacional, a través de una mayor participación y diálogo entre los distintos sectores.

Asimismo, el próximo Censo de Población y Vivienda permitirá contar con información desagregada para el análisis oportuno de los impactos de la pandemia en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, así como para identificar los cambios estructurales a nivel poblacional. Los datos facilitarán respuestas adecuadas y diferenciadas frente a estos cambios, desde una perspectiva intercultural y plurinacional. Este ejercicio permitirá también incorporar variables que denoten las causas, consecuencias y cifras actualizadas de movilidad humana para reflejar las dinámicas de salida, ingreso, permanencia y retorno.

A continuación, se señalan algunos de los retos existentes en materia de gestión pública eficiente, eficaz y transparente; participación ciudadana; cohesión social; acceso a la justicia y sistema de rehabilitación social; fortalecimiento del sistema de gestión electoral; y protección e inclusión de las personas en movilidad humana.

4.1 Gestión eficiente, eficaz y transparente

La confianza de la ciudadanía hacia las instituciones del Estado es un buen referente empírico de la eficiencia, eficacia y transparencia con la que operan dichas estructuras públicas. Aunque esa opinión constituye una percepción de la realidad, resulta útil para evaluar cómo observan las personas a sus principales instancias de decisión pública. Dicho de otro modo, las instituciones en las que hay menor confianza entre la ciudadanía serían las menos eficientes, eficaces y transparentes en su gestión cotidiana, pudiendo presentarse una correlación entre tales variables. En el caso del Ecuador, la Figura 5 presenta una medición construida a partir de la información ofrecida por Latinobarómetro y reportada en su informe 2021. Como se observa, los tres poderes o funciones del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— al igual que el Consejo Nacional Electoral presentan valores preocupantes. En efecto, si se observa comparativamente la confianza ciudadana en tales instituciones respecto a otras no menos importantes,

La confianza en el Gobierno es del **12,8%**, en la Función Judicial del 17,6% y en la Asamblea Nacional el **12,8%** (Latinobarómetro, 2021).

En el año 2020, la confianza de la ciudadanía en las **Fuerzas Armadas es de 6.4/10**; en la **Policía Nacional de 6/10**; en la **Fiscalía General del 5.2/10** (INEC, marzo 2021).

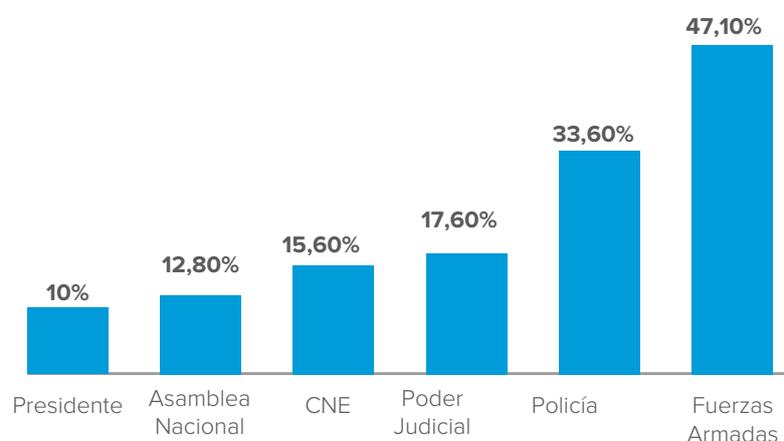
Los partidos y los movimientos políticos son las instituciones con el menor nivel de confianza: el **61,8%** manifiestan no tenerles “ninguna” confianza y un **27,7%** aseguró que la confianza es “poca” (Latinobarómetro, 2021).

Asimismo, obtuvo **39 puntos sobre 100** en Índice de Percepción de la Corrupción, ubicándose en el **puesto 92 de 180 países** (Transparencia Internacional, 2020).

En ese sentido, la corrupción (**17,8%**), junto con la economía y los problemas económicos y financieros (**18,3%**), la pobreza (**11,5%**) y el desempleo (**8,2%**) son las principales preocupaciones de las personas que viven en el país (Latinobarómetro, 2021).

como la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, la posición de tales arenas de toma de decisiones políticas resulta llamativa.

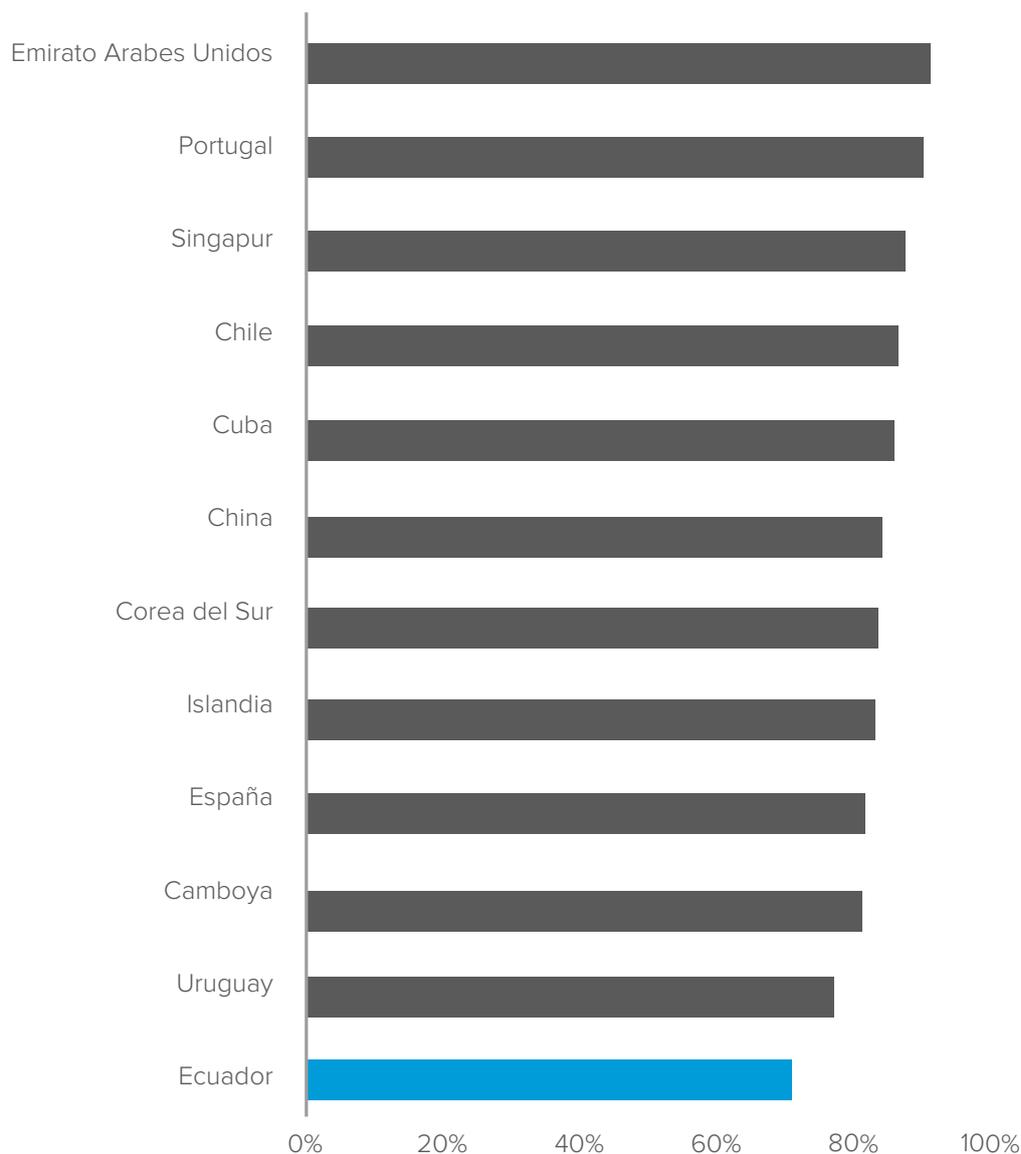
Figura 5. Confianza en instituciones públicas



Nota. La pregunta formulada a los encuestados fue “¿Cuánta confianza tiene usted en...?”. Los porcentajes presentados corresponden a la sumatoria de las categorías “mucho” confianza y “algo” de confianza. Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe 2021 (<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

Los valores reportados fueron capturados para 2020 por lo que, en rigor, las actuales autoridades y funcionarios no son parte de la valoración. De hecho, en cuanto a eficacia del Gobierno actual, entendido como conocimientos específicos para la toma de decisiones, coordinación entre actores y políticas sólidas y mensurables, la lucha contra la pandemia constituye un buen referente para observar empíricamente dicha definición. Según la información provista por la organización Our World in Data y reportada en la Figura 6, Ecuador se encuentra entre los países del mundo con mayor porcentaje del total de su población vacunada totalmente contra la COVID-19. Si se considera que dentro de América Latina solamente Argentina, Uruguay, Cuba y Chile forman parte de este grupo, el dato consignado constituye un elemento positivo del desempeño de la actual administración gubernamental.

Sin embargo, la pandemia también puso en evidencia la fragilidad de ciertas instituciones, en especial las del sistema público de salud, y las dificultades que enfrentan para brindar y sostener una respuesta adecuada en el ámbito sanitario y para la recuperación socioeconómica. Asimismo, la pandemia evidenció las limitaciones existentes en el área de digitalización de servicios, desde el acceso universal a Internet hasta la incorporación de innovaciones para trámites públicos virtuales.

Figura 6. Porcentaje de personas vacunadas totalmente contra la COVID-19 (diciembre de 2021)

Nota. Se excluyen de la gráfica los países con vacunación total por encima del 70% pero con menos de un millón de habitantes (Bután, Macao, Malta, Brunéi, Aruba, Jersey, Seychelles, Isla de Man, Bermuda, Islas Caimán, Islas Feroe e Islas Cook). Fuente: Ritchie, H. et al. (2020). Our World in Data, 2020, Coronavirus Pandemic (COVID-19) (<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>).

Otro de los retos que enfrenta la administración pública es la alta movilidad de su personal. El Ministerio de Finanzas del Ecuador reportó que a inicios del 2018 existían más de 92 mil servidores públicos en el Ejecutivo Central bajo la modalidad de contratos ocasionales; esto podría suponer que apenas alrededor del 20% del total de servidores han accedido mediante concurso de méritos, cuando en realidad la normativa exige que dicha cifra debería ser, en realidad, la que correspondiera al primer método de contratación mencionado.⁹² La rotación constante afecta no solo la

92 Paladines, Carlos Retos. (2020). *Gobierno y Administración pública* / Carlos Paladines Camacho, Alfonso De Plaza Solórzano, David Leonardo Almanza Sánchez, David Molina Romo, Franklin L. Cumbal Simba, Luis Eduardo Pavón Rosero, Mario Enrique Conza Ojeda, Paulo César Carrión, autores y la coordinación de Carlos Eduardo Paladines Camacho. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021

continuidad de las políticas públicas, sino también de los programas de cooperación y su sostenibilidad, pues normalmente contemplan un importante componente de fortalecimiento de capacidades del talento humano.

Entre las causas de este fenómeno se encuentran la dispersión del marco legal, la autonomía en materia de recursos humanos de los entes del sector público y la distribución de competencias que deja espacio para la subjetividad y discrecionalidad. Si bien el concurso de méritos y oposición es la única forma de ingreso al servicio civil de carrera en el Ecuador, en la práctica esta no es la regla: se observa que un bajo porcentaje de servidores públicos, sobre todo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ha accedido al empleo público mediante un concurso de méritos y oposición, debido al uso de otras figuras de contratación tales como el contrato ocasional, la prestación de servicios profesionales o los nombramientos como el de libre remoción, los cuales implican no solo un vínculo temporal con la administración pública sino también condiciones de precarización e inestabilidad del empleo.

Otro de los retos que enfrenta la administración pública es la calidad en su gestión. Si bien la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) incorporan parámetros para la medición de la satisfacción de usuarios basados en el cumplimiento de las normas técnicas del Ministerio de Trabajo, en el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en las evaluaciones institucionales, que contemplan la evaluación de usuarios, lo cierto es que, en la práctica, la normativa secundaria no ha permitido que la certificación de calidad se implemente de manera sistemática en las entidades públicas.

Por otra parte, el país requiere fortalecer las capacidades de planificación, presupuestación, gestión y evaluación de la política pública, tanto a nivel nacional como local. Los GAD, en especial los de pequeño y mediano tamaño, enfrentan retos relacionados con la descentralización fiscal, el fortalecimiento de su facultad tributaria, la calidad y eficiencia del gasto y la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución del gasto, así como la alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Estas últimas representan el 85% de sus ingresos totales, mientras que tan solo el 15% de los recursos de los GAD son propios. La dependencia económica de los GAD en Ecuador es la más alta de América Latina, seguida por México y Perú, y considerablemente mayor al compararse con Chile y Brasil.⁹³ En tal sentido, generar mayor autonomía y fortalecer las capacidades de los GAD deberá ser una prioridad en el plan de acción de los años siguientes, con la finalidad de generar sostenibilidad e independencia.

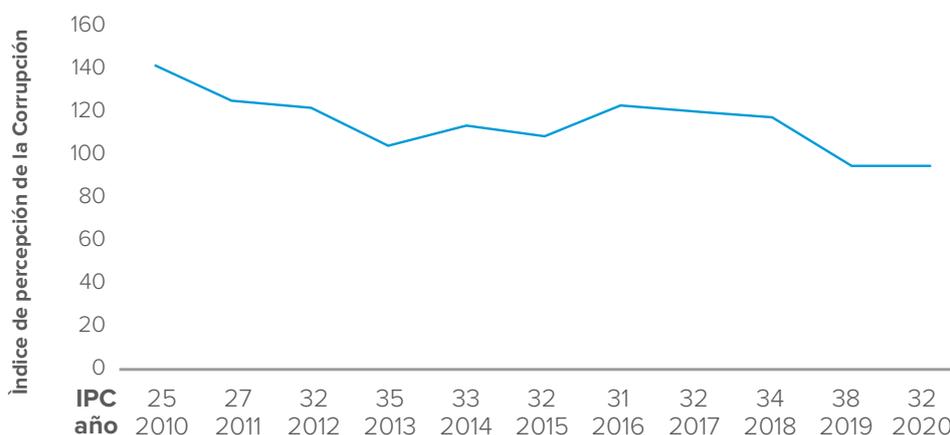
La toma de decisiones en la gestión pública debe estar orientada por la generación y análisis de información. En este ámbito, el país enfrenta desafíos relacionados con la desarticulación de la información y la necesidad de fortalecimiento y uso de registros administrativos, así como con el limitado uso de fuentes no tradicionales, la falta de presupuesto para llevar adelante las operaciones estadísticas y la falta de capacidades y herramientas tanto sobre gestión pública con enfoque de derechos como para evaluar las políticas y programas. El último Censo de Población y Vivienda se realizó en el año 2010, volviéndose evidente la necesidad de actualizar los datos en línea con los cambios drásticos en la configuración social de los últimos 11 años. En línea con el ODS 17, se recomienda realizar un censo al menos cada 10 años, con el fin de contar con información demográfica actualizada, fundamental para la toma de decisiones y planificación nacional. El actual contexto requiere una adaptación

93 Informe a la Nación 2007–2017. Quito: SENPLADES.

metodológica para este ejercicio que permita también la generación de indicadores para los instrumentos de política pública, de modo que las acciones y respuestas adoptadas sean medibles y comparables a través del tiempo.

En el ámbito de la transparencia en el manejo de los recursos públicos, Ecuador presenta un desempeño irregular, según los datos proporcionados por la organización Transparencia Internacional y que constan en la Figura 7. Si bien la corrupción, contracara de la transparencia, ha disminuido a partir de 2010, los desempeños del país a lo largo de la década siguiente son irregulares. Así, entre 2010 y 2013 hubo un secuencial descenso de la corrupción, interrumpido en el período 2014-2017, lapso en el que los valores vuelven a crecer. En 2018 la corrupción nuevamente disminuyó, para situarse en 2019 en el nivel más bajo desde 2010. Este dato resulta llamativo pues la mejoría experimentada en la transparencia entre 2018 y 2019, cuando saltó de 34 a 38 puntos (sobre 100), es la más notoria si se observa toda la serie temporal. No obstante, para 2020 la corrupción volvió a crecer y lo hizo con fuerza, al punto que el deterioro de la transparencia entre 2019 y 2020 es el más marcado de todo el período analizado: de ese 38 cayó a 32 puntos.

Figura 7. Transparencia en Ecuador, 2010-2020



Nota. Fuente: Transparencia Internacional. (2020). Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-ecuador-2020/>).

La crisis derivada de la pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia los importantes desafíos en materia de corrupción. Según datos de la Fiscalía General del Estado, desde marzo de 2019 se han abierto investigaciones contra 465 personas acusadas de estar involucradas en actos de corrupción relacionados con la emergencia sanitaria, incluyendo sobrepagos, adjudicaciones directas y otras acciones. Por este motivo, la fiscalía general del Estado creó una Fuerza de Tarea Multidisciplinaria especializada en abordar, investigar y acusar estos casos.

Entre las múltiples causas de la corrupción se pueden anotar la dispersión normativa; la falta de transparencia en procesos de contratación pública relacionados a licitaciones de obras y compra de insumos y medicamentos; la escasa rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos; la falta de regulación de conflictos de interés y puertas giratorias; la debilidad en los procesos de control ex-ante, concurrente y posterior; las barreras de acceso a la información pública; la limitada implementación de prácticas como las de gobierno abierto y justicia abierta; las escasas obligaciones legales para las empresas privadas respecto a la implementación de programas de compliance y anti bribery; los limitados mecanismos de implementación de una cultura de denuncia de hechos de corrupción y protección a denunciantes; y la

incipiente búsqueda de reforzamiento de cooperación multilateral para enfrentar delitos contra la corrupción.

Si bien este fenómeno tiene un efecto desproporcionado sobre las personas que cuentan con menos recursos económicos, no es menos cierto que la corrupción compromete a toda la sociedad en su conjunto: tiene efectos limitantes como el impedimento del desarrollo económico y social, la reducción de la eficiencia en el uso de recursos, el desaliento de la inversión productiva extranjera, la agudización de la desigualdad social, la limitación de la eficacia en el sistema impositivo, el socavamiento de los recursos públicos, el menoscabo de la legitimidad democrática y la vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ecuador es parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y cuenta con un Plan Nacional de Prevención, Integridad Pública y Combate a la Corrupción (2019-2023), impulsado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el marco del primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Ecuador recibió recomendaciones para fortalecer su marco regulatorio en materia de penalización y aplicación de la ley, así como en la cooperación internacional (UNODC, 2017). Actualmente, Ecuador está siendo examinado en el segundo ciclo, centrado en la prevención de la corrupción y en la recuperación de activos. No obstante, los cambios institucionales, entre los que se incluye la abolición de la Secretaría Anticorrupción en mayo de 2020, han dificultado la efectiva implementación y monitoreo de estrategias y políticas en este ámbito.

En julio de 2018 Ecuador adhirió también a la Alianza para el Gobierno Abierto, así como en 2021 al Consejo de la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI), y desarrolló herramientas para el seguimiento al gasto público en políticas de igualdad y ambiente; sin embargo, persisten retos para la implementación de un esquema abierto que promueva la transparencia, la rendición de cuentas, el seguimiento al uso de los recursos públicos y los resultados alcanzados.

Entre las medidas adoptadas, la actual y anteriores administraciones han apostado también por la creación de instancias ad-hoc conformadas por representantes de las instituciones públicas o por expertos nacionales e internacionales para el abordaje de esta problemática. Sin embargo, se requiere principalmente el fortalecimiento de instituciones clave, como la Función Judicial, la Policía Nacional y las instituciones que cooperan con la persecución de los actos de corrupción, como la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

En términos generales, Ecuador atraviesa una crisis de desempeños institucionales. Como consecuencia de ello, la confianza de la ciudadanía en los tres poderes del Estado es relativamente baja y esa parece ser la tendencia desde hace algún tiempo. No obstante, en el plano de la eficacia del Gobierno respecto a temas puntuales, y específicamente en el combate a la pandemia, el país presenta cifras esperanzadoras. Como se ha mencionado, Ecuador se encuentra entre los países del mundo en los que un mayor porcentaje de personas han sido vacunadas contra la COVID-19. No obstante, la corrupción sigue como un mal endémico del país y, lo que es peor aún, con una tendencia al alza. El combate contra la ausencia de transparencia constituye, por tanto, un desafío a que se debe enfrentar desde las distintas esferas de acción social.

4.2 Participación ciudadana

Uno de los ejes de la democracia moderna es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Si bien el sufragio es la base de la convivencia democrática, cada vez más se apela al involucramiento de las personas en diferentes arenas de discusión. Al respecto, la participación ciudadana puede ser vista desde dos perspectivas: la primera pone el énfasis en el diseño institucional y los incentivos propiciados para que las personas interactúen en diferentes espacios de decisión pública, y la segunda se concentra en las distintas formas de asociación ciudadana que, bajo objetivos comunes, busca generar incidencia en diferentes niveles del tejido social. En el primer caso, la Constitución (2008) y leyes conexas describen cómo y bajo qué condiciones la ciudadanía puede intervenir en la esfera pública. Acciones como la revocatoria del mandato, el presupuesto participativo o la silla vacía, son algunas de esas fórmulas institucionales.

La Constitución del Ecuador (2008) señala la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, e indica que el Estado garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas y servicios públicos (art. 95).⁹⁴ La Constitución también estableció la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como una entidad autónoma, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Si bien esta entidad fue creada para transparentar los procesos de selección de autoridades, su diseño constitucional y sus atribuciones han sido cuestionadas por amplios sectores sociales.

En cuanto a la participación ciudadana observada “desde abajo”, a partir de la constitución espontánea de espacios de interacción y construcción de propuestas en diferentes aspectos, se ha mencionado que la capacidad de asociación de las personas es clave. Al respecto, el punto de partida para que cualquier proceso asociativo pueda darse es la confianza entre quienes tendrían intención de emprender un proyecto común. Así, la confianza inter pares constituye un buen referente empírico no solo de la participación ciudadana, sino también de la salud del régimen democrático. Al respecto, la Figura 8 da cuenta de la evolución de la confianza entre ciudadanos en Ecuador; como se observa, en 2020 se reportó el valor más bajo de las últimas dos décadas, lo que constituye una situación de alerta sobre el estado de la participación ciudadana en el país. Lo dicho adquiere mayor peso si se considera que la caída en la confianza interpersonal en el último trienio observado (2017, 2018 y 2020) es, junto a 2009 y 2010, la más pronunciada de toda la serie temporal presentada.

94 Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Art.95.

La mayor parte de las personas opinó que el segundo factor más importante que provoca o agrava los conflictos en el país, después de la falta de oportunidades, **es la ausencia de espacios para la participación**. El cuarto en relevancia fue la falta de mecanismos de diálogo (CID/Gallup, 2020).

Una de cada dos personas (**51%**) piensa que, para abordar los conflictos sociales, **conviene consultar a la gente antes de iniciar proyectos de inversión**, así como promover la participación de la ciudadanía (CID/Gallup, 2020).

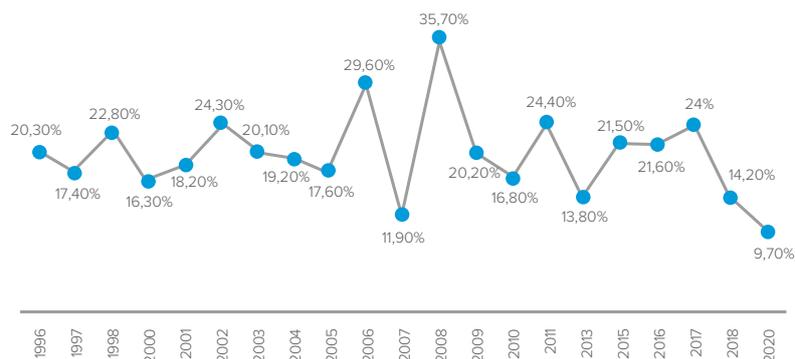
Un **56%** de las personas consultadas opinaron que se **necesitan mecanismos de protección de derechos más eficaces** (CID/Gallup, 2020).

En 2019, de los **1.875 candidatos** a las **221** alcaldías, solo el **14,3%** fueron mujeres, y de los **223** candidatos a las **23** prefecturas, solo el **17,9%**.

Los procesos políticos formales en Ecuador se caracterizan por una participación juvenil limitada. A pesar de que los jóvenes representan el **28%** del padrón electoral (**3.647.614** en total), la proporción de autoridades electas en las elecciones seccionales del año 2019 representa el **11,2%** (CNII, 2021).

El **52%** de las 100 entidades de voluntariado consultadas en 2020 por el Programa de Voluntarios ONU y France Volontaires considera la **participación y cohesión social como beneficios del voluntariado en el país**, y resaltan la necesidad de generar alianzas estratégicas para fortalecer la promoción del ODS 17.

Figura 8 Confianza interpersonal en Ecuador, 1996-2020

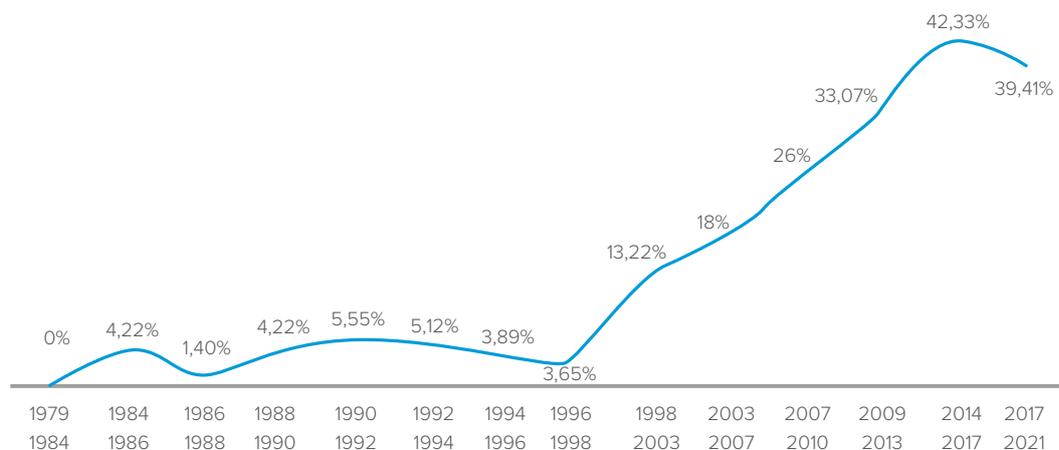


Nota. La pregunta formulada a los encuestados fue “¿Confía usted en la mayoría de las personas?”. Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe 2021 (<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

Junto a las dificultades para articular una sociedad más comprometida con la participación ciudadana, un tema decisivo tiene que ver con la inclusión de diversos sectores y actores en la toma de decisiones públicas. En este aspecto, la mayor inserción de mujeres en la esfera pública es uno de los retos más importantes. En el plano legislativo, conforme consta en la Figura 9, las sucesivas reformas al Código de la Democracia han mejorado ostensiblemente la presencia de assembleístas, aunque sin llegar a la paridad y desafortunadamente con una ligera tendencia a la baja durante el último período de la Asamblea Nacional. Por ejemplo, mientras que la aplicación de la paridad en el punto de partida ha favorecido la incorporación de mujeres en las listas pluripersonales, no ha sido así en las candidaturas unipersonales: en 2019, de los 1.875 candidatos a las 221 alcaldías solo el 14,3% fueron mujeres, y de los 223 candidatos a las 23 prefecturas solo el 17,9%.

En dicha arena de toma de decisiones no solo resta trabajar en torno al incremento del número de mujeres, conocido como representación descriptiva, sino también en la representación sustantiva, referida a la calidad de la argumentación y la labor legislativa en favor de los derechos de las mujeres en su amplio espectro de demandas y requerimientos.

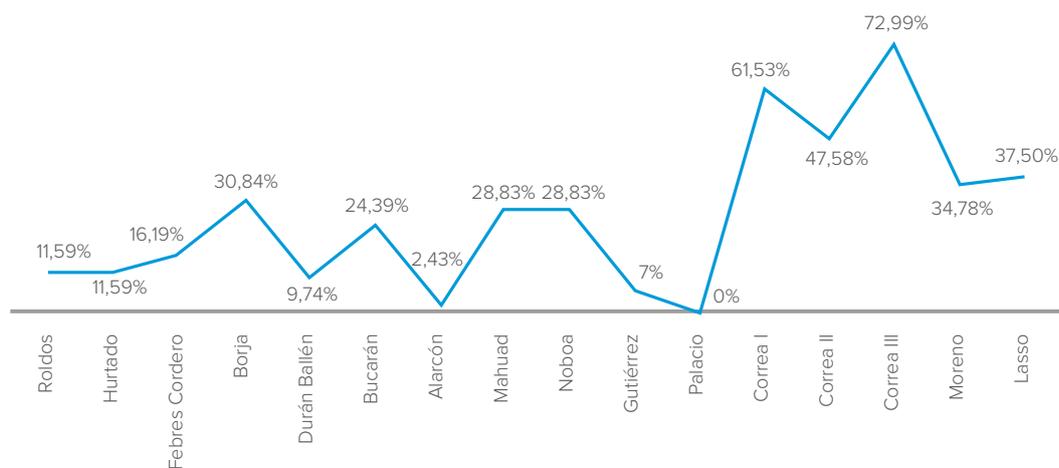
Figura 9 Mujeres legisladoras en Ecuador, 1979-2021



Nota. Fuente: Basabe-Serrano, S. (2021). Spillover Effects of Quota/Parity Laws: the case of Ecuador Women Mayors. Latin American Policy (con Fabricio Perez).

Sin embargo, estos avances no reflejan lo que ocurre en otros espacios, como los gabinetes ministeriales o el Poder Judicial. En las cortes de justicia, por ejemplo, han aumentado las mujeres en tribunales de primera y segunda instancia, pero en menor medida en la Corte Nacional. Aunque hasta hace unos años ese tribunal de justicia tuvo mayoritariamente mujeres, ahora menos de 25% de sus integrantes son juezas. La misma dinámica regresiva se observa en los ministerios: como consta en la Figura 10, durante el anterior Gobierno y lo que va del actual el porcentaje de ministras ha descendido considerablemente. Si bien una evaluación puramente descriptiva o numérica de la presencia de mujeres en espacios de decisión política como los señalados no es suficiente para proveer un diagnóstico del rol asignado a las mujeres, allí está el punto de partida para profundizar en una inserción más sustantiva de la participación femenina en la esfera pública.

Figura 10. Mujeres ministras, 1979-2021



Nota. Fuente: Basabe-Serrano, S. (2020). La subrepresentación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979–2015. Latin American Research Review, 55(1), 31–48.

Con relación a la participación de los pueblos y nacionalidades, la falta de regulación y ausencia de un instrumento legal que desarrolle los derechos colectivos y establezca procedimientos y responsabilidades limita la aplicación de procesos de consulta, y con ello el logro de una expresión de consentimiento desde este sector de la población. Esta situación ha generado conflictos en varias regiones del país, marcando aún más las expresiones de descontento con respecto a la exclusión social, política y económica percibida por los pueblos y nacionalidades que habitan el territorio. Este desafío persiste debido a la falta de un diálogo intercultural que permita el establecimiento de mecanismos de participación de pueblos y nacionalidades indígenas (Naciones Unidas, REPI, 2019).

En las últimas elecciones generales, en 2021, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), logró 27 escaños en la Asamblea Nacional, convirtiéndose en la segunda fuerza política ecuatoriana. La Relatora Especial recomendó al Estado fomentar y fortalecer la participación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas en todos los ámbitos de decisión. (Naciones Unidas, REPI, 2019) Por otra parte, para facilitar la plena participación de la población afrodescendiente, se requieren medidas concretas para superar el racismo y la discriminación que limitan la participación y consulta a esta población (Naciones Unidas, GTEA, 2020).

Finalmente, el voluntariado, como forma de participación social y promoción de la paz, permite el involucramiento activo de la ciudadanía en los asuntos públicos y en las acciones para el desarrollo. En el Ecuador, el ecosistema de voluntariado es actualmente bastante débil. El país no cuenta con una ley específica para la regulación, promoción y gestión del mismo, ni tampoco instituciones responsables del diseño y aplicación de políticas públicas para el voluntariado. Existe un alto potencial para promover el voluntariado en el Ecuador de la mano con la democratización de la información, la sensibilización sobre los problemas sociales y el fortalecimiento de redes de apoyo comunitarias, pues además de fortalecer la participación ciudadana y la cohesión social, se convierte en una excelente escuela de ciudadanía, sobre todo para la población joven.

En cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, observada desde la capacidad de asociación de la ciudadanía, la inclusión de actores y sectores y el acceso a servicios provistos por el Estado, los resultados observados tampoco son halagadores. El país requiere trabajar en la recuperación de la confianza interpares, por ejemplo, pues de allí depende en gran medida que la sociedad se movilice como motor básico de cualquier forma de proyecto colectivo. De igual forma, la inclusión de mujeres en la esfera pública se mantiene deficitaria y requiere una urgente atención no solo desde la perspectiva de la reforma institucional sino también desde los cambios en los códigos de comportamiento cotidiano de las personas.

4.3 Cohesión social

Entendida la cohesión social como la predisposición de las personas a sentirse parte de un proyecto común, algunos de los datos previamente discutidos dan una idea de que la situación del Ecuador en términos de sentido de pertenencia de sus ciudadanos hacia objetivos comunitarios, que son los que dan cuenta de una sociedad organizada y solidaria, no están del todo presentes. Dificultades en torno a la capacidad de confiar en el otro de cara al emprendimiento de proyectos comunes o las trabas hacia la inclusión de sectores clave, como son las mujeres, dan cuenta de una sociedad en la que los lazos que permiten generar vínculos sociales se hallan claramente resentidos. Adicionalmente, la percepción ciudadana en torno al difícil camino a seguir para acceder a la justicia da cuenta de un escenario con varios desafíos por delante. En esa misma línea pueden analizarse los débiles rendimientos de las instituciones del Estado en cuanto a la confianza ciudadana se refiere.

La confianza en la democracia ha disminuido un 17% en el Ecuador entre 2018 y 2020 (Latinobarómetro, 2021), producto de un contexto marcado por la inestabilidad política, el descontento y la conflictividad social, que tuvo su máxima expresión en las protestas de octubre de 2019, alcanzando niveles de violencia sin precedentes.

El descontento y la frustración de la población por los niveles de desigualdad y exclusión se han agudizado como consecuencia de las medidas para gestionar la pandemia. Así, entre otros elementos, el confinamiento incrementó los niveles de violencia intrafamiliar y agravó las condiciones de hacinamiento, la suspensión de clases presenciales dificultó el acceso equitativo de la población en mayor vulnerabilidad al sistema educativo como consecuencia de la brecha digital, y el cierre de pequeñas y medianas empresas agravó los índices de desempleo.

Sin embargo, hay otra dimensión que hace referencia a la cohesión social, y tiene que ver con la medida en la que la sociedad se encuentra más distanciada por diferencias en los ingresos económicos, acceso a empleo, educación y salud. Desde esta perspectiva, la Figura 11 refleja el nivel de concentración de los ingresos en Ecuador: tal como se puede ver, a partir de diciembre de 2018 el índice de GINI, que captura el concepto antes indicado, ha ido empeorando secuencialmente. Esta tendencia encuentra en las mediciones de diciembre de 2020 y junio de 2021 los peores indicadores desde diciembre de 2010. Aunque se podría imputar tal comportamiento a la aparición de la pandemia de COVID-19, lo cierto es que, observados estos datos en contexto con los que ya han sido discutidos, ahí se podría hallar otra causa que coadyuva al deterioro de la cohesión social en el país. A esto se suman las diferencias para el acceso a oportunidades de empleo y educación, así como en las condiciones de vida

El **13%** de las personas encuestadas señala que tiene confianza en la Asamblea, el **10%** tiene confianza en el Gobierno, el **18%** tiene confianza en el Poder Judicial, el **16%** tiene confianza en la institución electoral del país y el **9%** tiene confianza en los partidos políticos. Un **9%** de las personas señalan que **“se puede confiar en la mayoría de las personas”** (Latinobarómetro, 2021). El indicador de confianza interpersonal es clave como medida de la calidad de las democracias.

3 de cada 5 personas (56%) opina que la falta de oportunidades para todos los grupos en la sociedad es el **principal factor que provoca o agrava los conflictos sociales**. A esta causa le sigue la falta de espacios para la participación de todos los grupos sociales en la toma de decisiones (CID/Gallup, 2020).

Para el final del 2020 el sector informal pasó del **46,7% al 51,1%** de la población económicamente activa. Asimismo, se registró un desempleo juvenil de **42,2%**, mientras que **450 mil mujeres** cayeron en pobreza y **308 mil en pobreza extrema** (STPE, PDNA, 2020).

En total, un **3,9%** de las personas entrevistadas manifestó haber **experimentado algún tipo de discriminación**. De este grupo, casi la totalidad (**98,4%**) fue discriminado debido a su nacionalidad. Además, un alto porcentaje de personas de género no binario expresó haberse sentido discriminada adicionalmente debido a su preferencia sexual (**35,7%**) y a su identidad de género (**28,6%**) (OIM, DTM, 2021).

Persisten prácticas de estigma y discriminación que configuran barreras de acceso a los servicios públicos. Un estudio realizado en **2020** **encontró que ni el bono ni la canasta familiar MIES llegan a las personas LGBTQ+ ni a trabajadores sexuales**, debido a la exclusión originada en la discrecionalidad de los funcionarios que los asignan, quienes consideran que esta población no tiene carga familiar.⁹⁵

en entornos urbanos y rurales para las comunidades más vulnerables, relacionadas con la proximidad a aglomeraciones económicas y centralidades urbanas y a equipamientos de carácter barrial para la satisfacción de necesidades en materia de salud, educación, cultura y recreación.

Figura 11. Coeficiente de GINI a escala nacional

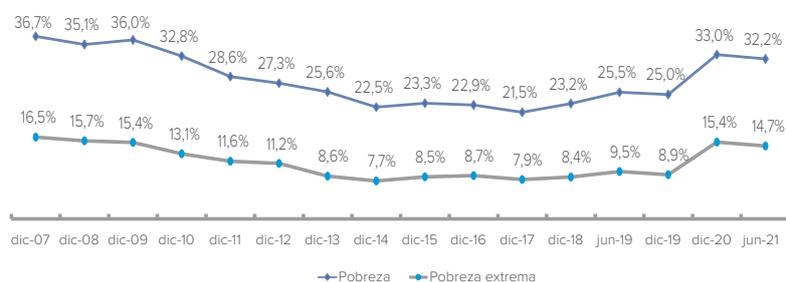


Nota. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC, ENEMDU. (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU), Junio 2021 (https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106_PobrezayDesigualdad.pdf).

En la misma línea de discusión, la pobreza en Ecuador aumentó entre diciembre de 2019 e igual mes de 2020 (pasó de 25% a 33%), para junio del 2021 alcanza 32,2%. Esta dinámica se repite en el caso de la pobreza extrema, que en el 2019 alcanzó 8,9% y para diciembre 2020 llegó al 15,4%). Los resultados ofrecidos dan cuenta de una sociedad en la que las dificultades para la cohesión social en función de la menor distancia en el plano económico es un desafío para las políticas públicas del actual Gobierno. La Figura 12 presenta la serie de tiempo en relación a las dos mediciones de pobreza descritas.⁹⁵

Figura 12. Pobreza y pobreza extrema en Ecuador

En junio 2021, la pobreza por ingresos, a nivel nacional, llegó a **32,2%**. Mientras que, la pobreza extrema alcanzó **14,7%**.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC, ENEMDU. (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU), Junio 2021 (https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106_PobrezayDesigualdad.pdf).

El impacto socioeconómico de la pandemia ha agravado igualmente la fragmentación del país, tanto en el nivel social

como en el político, obstaculizando la gobernabilidad y haciendo más difícil la consecución de acuerdos mínimos en materias fundamentales, tales como el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado para responder a las demandas de la sociedad, garantizando una recuperación que no deje a nadie atrás.

Un elemento adicional que da cuenta del concepto amplio y multidimensional de cohesión social se refiere a la solidaridad, y dentro de ella a la aceptación e inclusión de extranjeros en el país.

Al respecto, el Informe de Resultados del Monitoreo de Protección de ACNUR (2020) señala que el 45% de la población en movilidad humana encuestada dijo haberse sentido discriminada. En un 86% de los casos, el principal motivo fue la nacionalidad, seguido por el hecho de ser mujer (6%).⁹⁶ De igual manera, de acuerdo a la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés, 2021)⁹⁷, el 55% expresó haber experimentado algún tipo de discriminación. Además de la población extranjera, las personas ecuatorianas que retornan al país también reportan sentirse discriminadas y alejadas de la sociedad.

La discriminación como una práctica que debilita el tejido social también toca a otros colectivos afectados en el ejercicio de sus derechos: las personas con identidades sexogenéricas diversas expresaron haberse sentido discriminadas por su preferencia sexual (63%) y por su identidad de género (25%).⁹⁸

Fortalecer la cohesión social requiere estrechar la articulación entre el Estado y la ciudadanía, tanto a nivel nacional como local, incluyendo espacios para el diálogo y la construcción de consensos con un enfoque multicultural y plurinacional, garantizando la participación efectiva y el empoderamiento de los sectores más vulnerables, la rendición de cuentas y la no discriminación. Se requiere, además, fortalecer los marcos jurídicos y las prácticas para ampliar el espacio cívico y garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información y la protección a periodistas, que como lo han señalado las relatorías especiales de la ONU y la OEA, han sufrido múltiples restricciones en la historia reciente.

La cohesión social es difícilmente alcanzable mientras el país presente las asimetrías económicas que ahora mismo se detectan, a juzgar por la evolución del índice de concentración de los ingresos y los indicadores de pobreza y pobreza extrema. En otras palabras, la posibilidad de generar un sentido de pertenencia y adscripción a un proyecto colectivo se mantendrá trunco mientras las desigualdades citadas se mantengan en los niveles que ahora mismo registra el país. A lo dicho hay que agregar que, en términos de solidaridad y construcción de un tejido social con valores cívicos, la recepción hacia la migración latinoamericana, solamente por tomar un referente empírico, da cuenta de una sociedad en la que los vínculos relacionales se encuentran lesionados y con amenazas de deteriorarse aún más.

Al final, tanto los elementos relacionados con el funcionamiento del Gobierno y las instituciones políticas como los espacios de posible asociación cívica dan cuerpo a un concepto más grande y multidimensional, como es el de cohesión social, en el que es preciso colocar una serie de esfuerzos articulados. Desde los tomadores de decisiones públicas se requieren acciones concretas y efectivas, pero también desde la ciudadanía, mediante la dinamización de las distintas formas de intervención social. Solo en un trabajo conjunto de uno y otros sectores es posible generar cambios que, más allá de éxitos puntuales o de coyuntura, permitan visualizar una sociedad más crítica y articulada sobre la base de valores democráticos.

96 ACNUR, Monitoreo de Protección, octubre y diciembre 2020.

97 OIM, Matriz de Seguimiento del Desplazamiento, décima ronda, febrero y marzo 2021.

98 Esta es la información más actualizada y desagregada.

65 de cada 100 mujeres han experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida, y **32 de cada 100** en los últimos 12 meses. Los indicadores son más altos en mujeres afroecuatorianas e indígenas (INEC, ENVIGMU, 2019).

En 2020 se registraron **91.333 llamadas de emergencia por violencia intrafamiliar**, ya sea psicológica, sexual o física (STPE, PDNA, 2020).

Entre 2014 y abril de 2021 se registraron **1.122 homicidios intencionales de mujeres**, de los cuales **470 han sido registrados como femicidios**.¹⁰¹

El **3% de las mujeres con discapacidad** tuvieron su primer hijo entre **los 10 y los 14 años**, mientras que el **43%** tuvo su primer hijo entre **los 15 y los 19** (CNIG, 2017).

En el último mes, el **51%** de niños y niñas de 1 a menores de 5 años ha recibido maltrato físico y el **47,26%** maltrato psicológico (INEC, ENSANUT, 2018).

4.4. Violencia

La Constitución ecuatoriana (2008) garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación por edad, sexo, orientación sexual o identidad de género, entre otros (art. 11). Se reconoce el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, para lo cual el Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad (art. 66).

4.4.1. Violencia basada en género (VBG) y femicidio

El país cuenta con la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres (LOIPEVCM) y la tipificación de los delitos relacionados con violencia contra las mujeres (VCM), violencia sexual y femicidio. Esta ley prevé un Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Si bien existen leyes y políticas que han generado avances en el abordaje de la VBG, persiste un contexto sociocultural que la legitima y tolera, generando impunidad frente a los casos, desprotección y falta de reparación de las víctimas, además las acciones de prevención son limitadas y aisladas.

En Ecuador, el 50,4% de la población son mujeres; de ellas, casi 4 millones se encuentran en edad reproductiva (15 a 49 años) y solo un poco más de 2 millones son población económicamente activa. 65 de cada 100 mujeres de entre 15 y 49 años han experimentado alguna forma de violencia a lo largo de su vida, siendo las más afectadas aquellas con bajos niveles de alfabetización o solo con educación básica, las mujeres entre los 18 y 44 años, las mujeres afrodescendientes y las que pertenecen a pueblos y nacionalidades indígenas⁹⁹, por su doble o triple situación de vulnerabilidad. por su doble o triple situación de vulnerabilidad.

En la población LGBTIQ+, en el contexto de COVID-19 y en el ámbito social, el 85% ha experimentado violencia psicológica, un 23% fue víctima de violencia o acoso sexual y un 11% de violencia física. En el ámbito familiar, el 64% indicó haber vivido violencia psicológica, 16% fue víctima de violencia patrimonial, 12% de violencia física, y 8% de violencia sexual.¹⁰⁰

99 Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC – (2019), “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU”.

100 Fundación Mujer & Mujer, UNFPA, CNIG. (2021). *Encuesta para identificar vulnerabilidades en la población LGBTIQ+, en el marco de la emergencia por COVID-19*.

101 INEC, Ministerio de Gobierno, FGE y Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador. (2021).

Mujeres y niñas refugiadas y migrantes están expuestas de manera desproporcionada al riesgo de VBG, incluyendo situaciones de sexo por supervivencia, violencia psicológica, patrimonial y sexual. 9 de cada 10 mujeres en movilidad humana vivieron violencia antes de la COVID-19.¹⁰² En el contexto de la pandemia, la situación se ve agravada por la respuesta reducida de los sistemas nacionales de protección. Este aumento también se debe principalmente a la situación migratoria irregular, ya que restringe su acceso a los derechos básicos, especialmente en relación con la salud sexual y reproductiva y su capacidad para denunciar la violencia de género, además de los riesgos de explotación sexual y laboral que enfrentan.

Adicionalmente, el cierre de fronteras y uso de pasos ilegales han aumentado el riesgo para las mujeres de convertirse en víctimas de redes de tráfico y trata con fines de explotación sexual, así como el riesgo de vivir situaciones de violencia de género durante la ruta migratoria. En contexto de la COVID-19, escenarios como la falta de ingresos económicos, personas migrantes en situación de calle, niños y adolescentes con conexión a redes cibernéticas y menores de edad con limitado o nulo acceso a educación han elevado el riesgo de trata, y las redes delictivas se han fortalecido, aprovechándose de esta vulnerabilidad incrementada.¹⁰³

Según cifras oficiales del INEC, se registraron 470 casos de femicidio¹⁰⁴ entre agosto de 2014 y abril de 2021; sin embargo, la Alianza para mapear femicidios¹⁰⁵ desde la sociedad civil se reportan 748 casos en el mismo período. Las víctimas son mayoritariamente mujeres entre 20 y 34 años, y los lugares de los crímenes han sido frecuentemente espacios públicos —lotes baldíos, estadios, vía pública—, usualmente en las zonas urbanas. Más del 68% de las mujeres sobrevivientes de femicidio fueron madres, de quienes quedan al menos 600 niños en situación de orfandad. Según el informe de avance de la Agenda 2030, la tasa de femicidios por cada 100 mil mujeres en 2017 era de 1,20; para 2018 llegó a 0,69.

Adicionalmente, la falta de recursos económicos suficientes para la implementación de la LOIPEVCM ha impedido el desarrollo óptimo y la articulación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.¹⁰⁶ Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos dispuso de

Por el lado de niños menores a un año, en el último mes, el **10,52% recibieron maltrato físico y el 31,45% maltrato psicológico** (INEC, ENSANUT, 2018).

En 2020 ingresaron **1.001 causas relacionadas** a delitos contra la integridad sexual y reproductiva de niñas, niños y adolescentes (NNA).

El **26% de los niños, niñas y adolescentes** reciben trato violento por parte de los profesores. Esto incluye golpes, insultos, burlas y restricciones en el tiempo del recreo (OSE, 2016).

Desde el año 2014 hasta julio de 2019, en el Registro interno de los casos de violencia sexual detectados o cometidos en el Sistema Educativo Nacional (REDEVI) constan **8.706 denuncias de violencia sexual detectadas en el sistema educativo**, de las cuales en **5.515 casos** el /la agresor/a s encuentra **dentro del sistema educativo** y en **3.191 casos fuera de este** (MINEDUC, 2019, pág. 10) (CNII, 2021).

102 ACNUR. (2018). *Investigación con respecto a los resultados de intervenciones basadas en dinero en efectivo sobre la violencia sexual y violencia basada en género.*

103 Trata de personas y COVID-19, N°10, OIM, julio 2020.

104 El delito de femicidio se tipifica en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en el año 2014.

105 Alianza conformada por cinco organizaciones de la sociedad civil: Comisión Ecueménica de Derechos Humanos (CEDHU), Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (ALDEA), Red Nacional de Casas de Acogida, Taller Comunicación Mujer y Coordinadora de Profesionales por la prevención de abusos (CoPPA).

106 Según clasificador de Gasto de Género.

El **76% de las personas colombianas y venezolanas se han sentido discriminadas**, entre ellas 1 de cada 10 mujeres. Las mujeres indican haber sufrido acoso sexual en diferentes espacios como el trabajo, los espacios públicos, etcétera. El **18,8% de familias refugiadas y migrantes tiene al menos un miembro familiar que ha sobrevivido a violencia o abuso físico psicológico y/o sexual** (ACNUR, 2021).

US\$ 3.396799,59 en 2020, un presupuesto reducido en un 22% con respecto al 2019. Al no contar con un costeo sobre la implementación de la LOIPEVCM, no es posible definir si esta inversión es suficiente para enfrentar esta grave problemática (SDH, 2021).

Las mujeres víctimas y sobrevivientes de VBG aún enfrentan obstáculos para acceder a la justicia, al sistema de salud, a la protección social y a otros servicios esenciales, lo cual ha empeorado en el contexto de la pandemia. La falta de recursos o de información sobre los servicios, e incluso la desaprobación social por buscar apoyo, son factores que limitan este acceso.

En materia de violencia política contra mujeres, un 66% de mujeres señala que la violencia psicológica es su manifestación más frecuente. El desprestigio y las campañas de rumores en su contra, la invisibilización, la baja difusión de su candidatura o su gestión pública y la exclusión o marginación dentro del partido son algunas de estas expresiones. Entre el 24% y el 26% señalan haber sido intimidadas o amenazadas, haber recibido burlas de manera pública o haber sufrido acoso en redes sociales.¹⁰⁷

El abordaje a esta problemática requiere el fortalecimiento de los servicios especializados para responder a la violencia basada en género, incluidos los servicios de salud, alojamientos temporales seguros y el acceso a la justicia. Existe también la necesidad de mejorar la producción, análisis y difusión de información sobre esta problemática. Se requiere avanzar con la creación de un Registro Único de Datos y en una estrategia integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, según lo establecido en la LOIPEVCM.

Finalmente, será fundamental apoyar a las organizaciones nacionales y locales que trabajan en VBG, trata de personas y protección de la niñez para asegurar la continuidad de los servicios esenciales para personas refugiadas y migrantes y las comunidades de acogida, así como el trabajo articulado y coordinado con contrapartes estatales a nivel nacional y local, con el fin de que las acciones implementadas sean sostenibles e institucionalizadas.

4.4.2. Violencia en contra de niñas, niños y adolescentes

La Constitución (2008) señala que las niñas, los niños y los adolescentes (NNA) conforman un grupo de atención prioritaria (art. 35), y entre sus derechos específicos incluye que el Estado adoptará, entre otras, medidas que les aseguren protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones (art. 46). Además, el artículo 175

107 ONU Mujeres. (2019). *Estudio Violencia Política Contra las Mujeres en el Ecuador*.

determina que niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada.

En el Ecuador, la violencia en contra de niñas y niños es un problema con diversas aristas y causas. La violencia física, psicológica o sexual contra NNA constituye una de las principales amenazas a su desarrollo integral y, lastimosamente, sigue estando presente en la sociedad, bajo preceptos que la normalizan, la avalan y, en muchas oportunidades, la dejan impune. En todos los casos, deja severas consecuencias a nivel físico, psicológico y social, y erosiona la capacidad de desarrollar mecanismos de cuidado y aptitudes para toda la vida.

Además, la violencia basada en género contra las niñas, adolescentes y mujeres (por las diferencias que la sociedad asigna a hombres y mujeres) suscita gran preocupación: 6,5 de cada 10 mujeres han manifestado ser víctima de algún tipo de atentado de naturaleza sexual a lo largo de su vida, y entre marzo y diciembre de 2020 en el Ecuador se han reportado 79.946 llamadas al ECU 911 relacionadas con la violencia intrafamiliar.¹⁰⁸

Esta realidad es aún más preocupante durante la emergencia sanitaria, ya que, al no asistir presencialmente a la escuela, los NNA no tienen la posibilidad de pedir ayuda a sus docentes o compañeros en caso de necesitarlo.

En cuanto a la violencia sexual en las instituciones educativas, el Ministerio de Educación registró 3.300 denuncias entre 2014 y mayo de 2020. Los agresores han sido identificados como docentes, personal escolar, conserjes, conductores de transporte escolar y compañeros de estudios.¹⁰⁹ Dos casos emblemáticos, debido a la conmoción social que han provocado, han visibilizado esta grave problemática: los casos AAMPETRA y la sentencia de la CIDH en el caso de Paola Guzmán.¹¹⁰

Conforme a lo advertido por las observaciones finales del Comité de Derechos del Niño,¹¹¹ se advierten entre los desafíos la pérdida de especialidad y especificidad del sistema de protección integral de NNA, y la necesidad de implementar mecanismos de prevención de este fenómeno. El Comité instó al Estado a adoptar una estrategia integral para prevenir y sancionar todas las formas de violencia y malos tratos en contra de NNA y la creación de dependencias especializadas para atender casos de violencia en contra de la niñez. Asimismo, sugiere recuperar el sistema integral específico y especializado en temas de niñez y adolescencia, que coordine entes de nivel nacional y con las instancias locales de protección.

Al respecto, existen avances para recuperar la atención especializada de la niñez, especialmente con la nueva propuesta de Código Orgánico de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, que procura actualizar la norma especializada en materia de infancia. En el ámbito judicial se ha avanzado con protocolos específicos para mejorar la atención de casos de violencia en contra de niños, especialmente en casos de violencia sexual, como la implementación del protocolo de entrevista forense mediante escucha especializada y el desarrollo de un protocolo único para la identificación, atención y referencia de casos de violencia en contra de la niñez.

108 Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.

109 <https://www.hrw.org/es/report/2020/12/09/es-una-lucha-constante/la-violencia-sexual-en-instituciones-educativas-y-los>

110 La sentencia de la CIDH en el caso Paola Guzmán es la primera sobre violencia sexual en el ámbito educativo, mandatoria para la región, que define obligaciones específicas de prevención, respuesta y reparación para el Ecuador.

111 Informes quinto y sexto combinados del Ecuador.

Existen esfuerzos por reforzar mecanismos de prevención de violencia, especialmente en escuelas y colegios. Este proceso se ha visto afectado por la pandemia de COVID-19, debido a que el cambio de modalidad educativa determinó la necesidad de implementar mecanismos de seguimiento a niñas y niños en su espacio familiar. La reciente reforma a la LOEI determina la modificación del sistema para la atención y referencia de casos de violencia en espacios educativos.

Para avanzar en este ámbito, se requiere fortalecer la integralidad y especialidad del sistema de protección a la infancia en todos los niveles. Esto incluye implementar mecanismos que garanticen el acceso y procesamiento adecuado de casos de violencia en contra de niñas y niños en el sistema judicial, así como fomentar la creación e implementación de políticas integrales de prevención de violencia, principalmente en el ámbito educativo, y fortalecer la red de servicios de protección especial para NNA.

4.5 Paz y seguridad

Según datos de la Policía Nacional, la tasa de muertes violentas entre 2019 y 2020 pasó de **6,8 a 7,7 por cada 100 mil habitantes**, y los homicidios intencionales entre abril de 2020 y el mismo mes de 2021 aumentaron de **88 casos a 175**, es decir, un incremento de cerca del **50%**.

Según datos del Ministerio de Gobierno, en 2017 se decomisaron **4.809 armas**, mientras que en 2018 fueron **5.503**. Entre el 1° de enero y el 1° de agosto de 2021 la cifra fue de **3.218**. Del total de **13.530** armas entre 2017 y 2019, el **47%** corresponde a revólveres.

La seguridad humana consiste en proteger de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas) la esencia vital de todas las vidas humanas, de forma que se realcen las libertades y la plena realización. Los principales desafíos que el país enfrenta en materia de seguridad incluyen la definición de una estructura institucional articulada y un mayor liderazgo para brindar respuestas integrales a la seguridad, justicia y paz en el marco del ODS 16. Se requieren acciones integrales para la prevención y respuesta judicial a los delitos que eviten la criminalización de la pobreza y el fortalecimiento de la integridad en los sectores de seguridad y justicia, así como la producción de datos basados en evidencia, respecto a delitos, para una adecuada toma de decisiones y una inversión suficiente y sostenida en estas áreas.

Ecuador experimenta elevadas cifras de muertes intencionales (homicidios dolosos), una creciente lucha territorial y el incremento de delitos que son la principal fuente de subsistencia para los grupos delictivos. Según datos de la Policía Nacional, la tasa de muertes violentas entre 2019 y 2020 pasó de 6,8 a 7,7 por cada 100 mil habitantes, y los homicidios intencionales entre abril de 2020 y el mismo mes de 2021 aumentaron de 88 casos a 175, es decir, un incremento de cerca del 50%. Otros delitos comunes continúan aquejando la seguridad de la población; sin embargo, la falta de investigaciones que vinculen la relación entre estos y la delincuencia organizada dificultan actuar con rapidez y con una focalización adecuada.

La caracterización global del país con relación a los componentes de violencia y seguridad indica la presencia de grupos armados organizados y dinámicas delictuales

transfronterizas asociadas al crimen organizado, incluyendo la minería y tala ilegales, contrabando, tráfico internacional de drogas y precursores, tráfico ilícito de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas y violencia basada en género agravadas e invisibilizadas por contextos sociales y culturales de normalización. Estas actividades tienen una mayor concentración en la frontera norte, en cuyo contexto afecta de manera desproporcionada a pueblos indígenas y al pueblo afroecuatoriano, y los coloca en una situación de especial riesgo e inseguridad.¹¹² Asimismo, la población en situación de movilidad humana con mayor condición de vulnerabilidad se vuelve especialmente susceptible a ser víctima de estos delitos.

La delincuencia organizada transnacional es una industria cambiante que se adapta a los mercados y crea nuevas formas de delincuencia. Es un negocio ilícito que trasciende las fronteras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas. Cada año se pierden innumerables vidas a causa del crimen organizado. Los problemas de salud y la violencia asociados a las drogas, las muertes por arma de fuego por parte de los tratantes de personas y los traficantes de migrantes son parte del ciclo de economías ilegales que sostienen y permiten la expansión territorial de los grupos delictivos, generando réditos de la desesperación y situación de vulnerabilidad social y económica de ciertos grupos poblacionales.

Dentro de las dinámicas de la cadena de producción de drogas ilícitas, la distribución de las mismas, la corrupción y el lavado de activos representan retos considerables para las autoridades nacionales. En el país existe evidencia de la presencia de delincuencia organizada transnacional (DOT), que pugna por el control de las rutas para el narcotráfico, lo que ocasiona violencia y deterioro del tejido social. Las rutas terrestres se originan en 4 sectores de Colombia: Tumaco, Barbacoas, Nariño y Putumayo, y desde ahí se distribuyen sustancias ilícitas principalmente hacia los puertos de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas y El Oro. Las rutas fluviales y marítimas también son utilizadas en la provincia de Esmeraldas, donde manglares y las mareas permiten no solo el ocultamiento y el acopio de sustancias ilícitas, sino también camuflar la construcción de semisumergibles y otro tipo de embarcaciones. Para el caso de rutas aéreas, la tendencia indica que se alojan en zonas rurales, al interior de haciendas, fincas y otros terrenos alejados de los centros poblados.¹¹³

En 2020, Ecuador registró una incautación de 128,2 toneladas de drogas, es decir, un 56% más que en 2019. Además, 197 organizaciones de narcotráfico fueron desarticuladas en 2020,

En 2020, en el Ecuador se registraron **incautaciones por 128,4 toneladas de drogas**, un **56%** más que en 2019. El **69,45%** de lo confiscado corresponde a clorhidrato de cocaína, con 89 toneladas 192,22 kilos; el **27,90% corresponde a cannabis**, con 35 toneladas 828,51 kilos; el **2,31% corresponde a pasta base de cocaína**, 2 toneladas 965,65 kilos y el **0,35% corresponde a heroína**, con 446,10 kilos. Del total de la droga aprehendida, 18,3 toneladas (14,28%) estaban destinadas al consumo interno. Además, 197 organizaciones de narcotráfico fueron desarticuladas en 2020, un 18% más que el año previo (SCP, 2021) (PN, 2020).

No existen datos actualizados sobre el uso de sustancias en el país. En 2016, un **12,65% de los estudiantes de nivel medio encuestados habían consumido sustancias ilícitas por lo menos una vez en los últimos 12 meses**; los sitios con mayor prevalencia de uso de las mismas son Morona (21,02%), Zamora (16,33%) y Manta (16,17%). Para el caso de estudiantes universitarios, se evidencia que la droga más usada es

112 E/C.12/ECU/CO/4. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador (2019).

113 Informe sobre dinámicas del tráfico en la frontera norte realizado en el marco del proyecto de Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), 2019.

el alcohol, y su alto nivel de consumo convierte al mismo en riesgoso; en cuanto a drogas ilícitas, **se evidenció una prevalencia anual del 12,8%, según datos de aquel año**, siendo el cannabis la sustancia más consumida, con una prevalencia de último año de 11,6%, seguida por el consumo reciente de cocaína (1,5%), el de LSD (1,1%) y luego hongos alucinógenos (0,8%).

En 2020 más del **30% de las personas privadas de su libertad** lo estuvieron por delitos relacionados con drogas. En el caso de las mujeres, el **70% estaba en dicha condición por este tipo de delitos**; además, el **90% son madres**, y el **3,4% se encontraban en estado de gestación** o sus hijos vivían en centros de privación de libertad (SNAI, 2020).

un 18% más que el año previo. Asimismo, del total de la droga aprehendida, 18,3 toneladas estaban destinadas al consumo interno. Según reportes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) de años anteriores (2005-2015), Ecuador no es un país productor de sustancias estupefacientes, pero sí cumple un rol dentro de la cadena de tráfico internacional. Sin embargo, en el último informe de cultivos ilícitos del país, correspondiente a 2019 y 2020, se evidenciaron posibles cultivos ilícitos en la parroquia de Mataje, provincia de Esmeraldas.¹¹⁴

Ecuador no criminaliza el uso de sustancias e insta al abordaje del fenómeno de las drogas como un tema de salud pública, donde el Estado debe garantizar el acceso a servicios médicos, a actividades saludables para reducir el uso y consumo de alcohol, tabaco y otras drogas y a generar polos de desarrollo para prevenir el delito (microtráfico). En 2018 se eliminó la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED) y sus competencias fueron divididas entre el Ministerio de Salud (MSP) y de Gobierno (MDG), manteniendo un Comité Interinstitucional administrado por el MSP, que opera con recursos y personal limitados. En 2020, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica contra el Consumo y Microtráfico de Drogas, la cual asigna mayores responsabilidades y atribuciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) sobre la gestión del fenómeno, además de crear un fondo nacional para la prevención integral.

En cuanto a los flujos financieros ilícitos la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFFE) planteó 11 tipologías de lavados de activos utilizados en el Ecuador, en las cuales se reconoce la relación con las acciones de la DOT: el lavado de activos mediante exportaciones sobrevaloradas, explotaciones de oro para canalizar dinero ilícito y generación de créditos con dinero de origen ilícito.¹¹⁵ Lo cual evidencia la necesidad de abordar integralmente a las problemáticas de la producción de sustancias, alineando actividades no solo para mitigar su producción sino fortalecer los canales de control para evitar su distribución y el financiamiento que reciben los DOT a partir de estas actividades.

En cuanto a la afectación de la producción de drogas en la salud de la población, no existen datos actualizados sobre la prevalencia de uso de sustancias en el país, y la última información de uso en población general data de 2014.¹¹⁶ Para el caso de estudiantes de educación media, la información recabada es de 2016,¹¹⁷ y se resalta que el 12,65% de los

114 Informe de cultivos ilícitos en la frontera norte realizado en el marco del proyecto de Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), 2019.

115 Tipologías de lavado de activos, 2020.

116 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2014.

117 Encuesta de Uso y Consumo de Drogas en Estudiantes de 9no. de EGB, 1ero. y 3ero. de Bachillerato, 2016.

encuestados habían consumido una sustancia ilícita por lo menos una vez en los últimos 12 meses. Los sitios con mayor prevalencia de uso de sustancias ilícitas son Morona (21,02%), Zamora (16,33%) y Manta (16,17%), y se evidenció una prevalencia anual de uso de “H” (heroína rebajada) de 2,51%, siendo Santa Elena (6,71%), La Libertad (6,37%) y Durán (5%) los dominios con la mayor prevalencia anual. Para el caso de estudiantes universitarios, el último estudio data del 2016,¹¹⁸ y evidencia que la droga más usada es el alcohol, cuyo alto nivel de uso lo convierte en un consumo riesgoso. En cuanto a drogas ilícitas, se evidenció una prevalencia anual del 12,8%.

Asimismo, se requiere información actualizada sobre el consumo de sustancias en el país, así como sobre las dinámicas de la delincuencia organizada transnacional y las economías ilícitas en torno al narcotráfico, algo que permitiría un abordaje integral para la prevención y la reducción de riesgos y daños del consumo de drogas a nivel nacional.

Es menester trabajar en la creación de políticas criminales que tengan en cuenta las distintas aristas del fenómeno para combatir de manera más efectiva y eficiente la criminalidad. También en reformas en los ámbitos de la justicia penal, la Policía y las fuerzas de seguridad en general, con el fin de evitar la criminalización de la pobreza en delitos relacionados con drogas y mitigar el hacinamiento carcelario. Según datos del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), en 2020 más del 30% de personas privadas de libertad lo estaban por delitos relacionados con drogas. En el caso específico de mujeres eran el 70%, de las cuales un 90% eran madres y el 3,4% se encontraba en estado de gestación o sus hijos vivían en centros de privación de libertad.

4.6 Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones.

En la medida que la ciudadanía siente que los conflictos cotidianos pueden ser resueltos de forma ágil y relativamente eficiente por parte del Poder Judicial, el nivel de apoyo a la

Según el Ministerio de Gobierno, el **80% de los afectados no denuncian** los delitos de los que fueron víctimas.¹¹⁹

En 2019 solo el **43,8% de la población estaba de acuerdo con la idea de que los tribunales** de justicia a nivel nacional garantizan un juicio justo.¹²⁰

¹¹⁸ III Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria de Ecuador, 2016.

¹¹⁹ Ministerio de Gobierno del Ecuador. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica. Pág. 204. https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACIFICA-2019-2030-1_compressed.pdf

¹²⁰ Moncagatta, P., et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19*. LAPOP. Vanderbilt University. Pág. 30.

En 2019, en el ámbito no penal ingresaron **222.730 causas**, de las cuales se **resolvieron 189.557**. El **43,1%** del total pertenecen a las materias de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia; Civil; e Inquilinato y Laboral (CNJ, 2019).

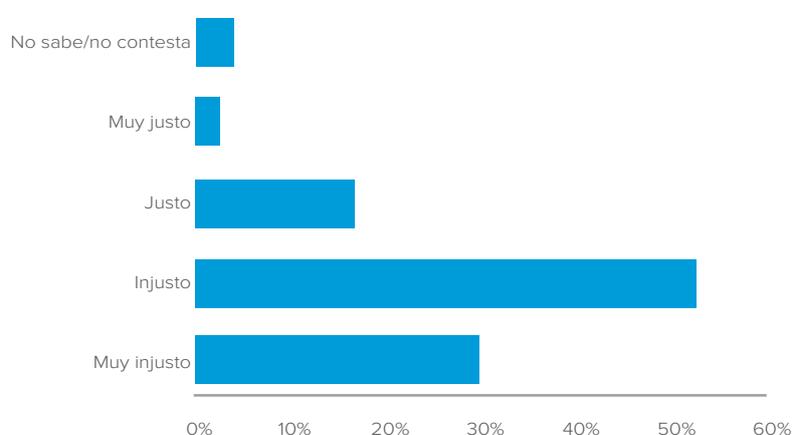
En 2019, en el ámbito penal ingresaron **349.062 causas y se resolvieron 288.813**. El **50,4%** del total pertenece a las materias de Violencia contra la Mujer y Familia; Tránsito; y Penal. (CNJ, 2019).

En la Fiscalía General del Estado, entre el **80% y el 90% de las denuncias por abuso y acoso sexual y violación se encuentran en la fase de investigación previa**, mientras que el **99%** de las denuncias por **violencia psicológica** se encuentran en dicha instancia.

En 2020 se reportaron **1.723 causas por delitos y 9.855 por contravenciones** de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar ingresadas en el sistema judicial. Además, se reportaron **1.835 causas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva, 173 por femicidio y agravantes de femicidio, 27** por trata de personas y **14** por diversas formas de explotación.

democracia tiende a mejorar. Adicionalmente, cuando el acceso a los servicios judiciales es asumido como justo por parte de la población, las posibilidades de acudir a mecanismos ilegítimos de resolución de conflictos tienden a reducirse. Este aspecto es clave, pues cuando ocurre lo contrario, la violencia gana espacio y el Estado de derecho se deteriora. Según la Figura 13, cuando se les consulta a los ecuatorianos sobre cuán justo es el acceso a la justicia en el país, apenas el 16,20% de las personas considera que es “muy justo” o al menos “justo”, mientras que el 80% cree que es “injusto” o “muy injusto”. Desafortunadamente, la pregunta planteada por la organización Latinobarómetro se presenta solamente en la medición de 2020, por lo que no es posible hacer un análisis comparativo en el tiempo.

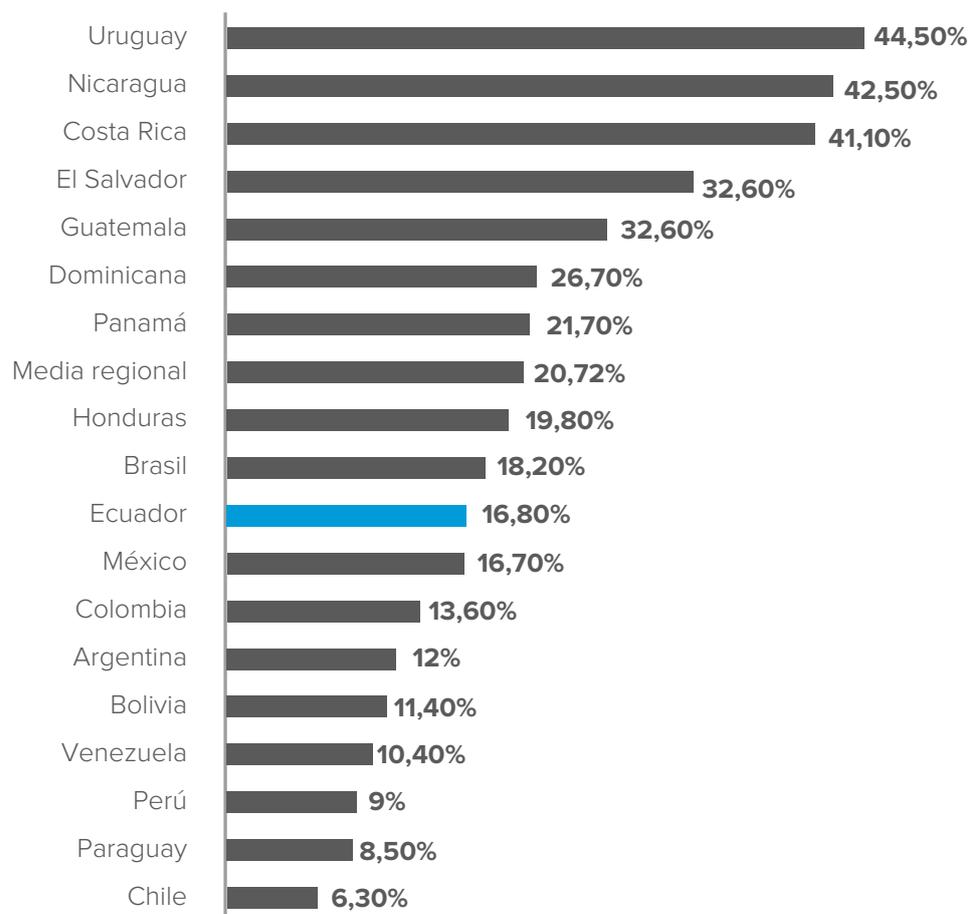
Figura 13. ¿Cuán justo es el acceso a la justicia en Ecuador?



Nota. Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe 2021 (<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

No obstante, de forma heurística, los valores descritos dan cuenta de una Función Judicial con graves deficiencias estructurales en su funcionamiento, que se reflejan en la percepción ciudadana sobre la capacidad real de obtener dicho servicio de forma eficiente. A fin de solventar la dificultad metodológica existente, una alternativa es comparar la medición previa con la tomada en otros países de América Latina por parte de la misma encuestadora durante 2020. La Figura 14 refleja la valoración agregada que da la ciudadanía a las categorías “muy justo” y “justo” en 18 países de la región. Como se ve, la posición de Ecuador está por debajo de la media regional (20,72%), lo que de alguna manera ratifica el criterio de que en términos de acceso a la justicia existe una deficiencia estatal en cuanto proveedor de dicho servicio.¹²¹

¹²¹ Consejo de la Judicatura, 2021.

Figura 14. ¿Cuán justo es el acceso a la justicia en América Latina?

Nota. Fuente: Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe 2021 (<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

En el país, la tasa promedio es de 9 jueces de primer nivel y 2 jueces de segundo nivel (provincial) por cada 100 mil habitantes, frente al estándar de 65/100.000 establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés). El presupuesto asignado a la Función Judicial se ha reducido en un 10% entre 2017 y 2020. Según el Informe Estadístico Jurisdiccional Anual 2019, la Función Judicial ha tenido recortes presupuestarios de alrededor de 20 millones de dólares, lo cual ha implicado la reducción de alrededor de 200 servidores judiciales. Los servicios legales gratuitos son insuficientes, y actualmente se cuenta con 734 defensores públicos a nivel nacional en 194 puntos de atención. Las dependencias judiciales, en su mayoría, no cumplen con estándares nacionales e internacionales sobre infraestructura y accesibilidad para personas con discapacidad (Observatorio Judicial, 2020).

Otro de los retos que enfrenta el sistema judicial es la alta tasa de impunidad entre los delitos denunciados y la resolución de casos, lo cual influye en la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (Le Clerq, 2020, p. 188), Ecuador tiene un rango alto por las deficiencias de seguridad y acceso a la justicia. En este contexto, el acceso a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad como pueblos y nacionalidades, mujeres, niñas, niños y adolescentes y personas en situación de movilidad humana implican mayores desafíos tanto para los operadores de justicia como para los ciudadanos.

En el país existen esfuerzos por garantizar y reconocer al sistema de justicia indígena; sin embargo, los pueblos y nacionalidades indígenas enfrentan dificultades para el ejercicio de este derecho. La justicia indígena ha sido víctima de deslegitimación y persecución e incluso autoridades indígenas han sido judicializadas por asumir sus facultades jurisdiccionales. La falta de políticas públicas y mecanismos institucionales para fortalecer la justicia indígena, y la falta de un diálogo intercultural limitan su aplicación. La Relatoría de Pueblos Indígenas de la ONU levantó su preocupación al respecto en su informe de misión al Ecuador en 2018 (Naciones Unidas, 2019).

El acceso a la justicia para víctimas de violencia basada en género y femicidio es aún limitado. De los 451 femicidios registrados entre 2014 y 2020, el 50% de causas han sido resueltas, mientras que un 27% aún se encuentra en investigación previa.¹²²

La atención de casos de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes (NNA) y su reparación integral no ha mejorado sustancialmente, y las medidas de protección previstas han resultado insuficientes. Entre los factores que inciden en ello, se encuentra principalmente la falta de coordinación entre los sistemas administrativo y judicial para abordar los casos (CNII, 2021).

Al respecto, la capacidad de los Sistemas Locales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes es limitada debido a cambios en la normativa que han determinado la pérdida de especialidad y especificidad sobre este tema (Ley de Consejos de Igualdad y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, entre otras). Adicionalmente, al no existir un sistema de información y gestión de casos coordinado entre las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y el sistema judicial resulta complejo comprender el porcentaje de casos que son denunciados en el sistema educativo, de los cuales se inicia un proceso judicial. El Consejo de la Judicatura trabaja en mecanismos informáticos que permitan unificar sistemas administrativos y judiciales para la ejecución de medidas de protección con NNA.

Otro de los desafíos es la necesidad de reformar el actual Código Orgánico de Niñez y Adolescencia para fortalecer el sistema especializado de protección, y así cumplir con la observación del Comité de Derechos del Niño sobre la necesidad de fortalecer este sistema y mejorar la atención de casos de violencia intrafamiliar y en escuelas y colegios (par. 25).¹²³ Persisten también como desafíos la necesidad de fortalecer la coordinación y capacidades de los sistemas locales de protección y mejorar las capacidades del sistema judicial para la atención de casos, así como fortalecer los servicios de protección vinculados al sistema integral, principalmente en el ámbito educativo.

En el caso de las personas en situación de movilidad humana, la Defensoría Pública, en 2021, ha brindado asistencia, orientación legal y patrocinio a más de 3.900 personas, y la Defensoría del Pueblo ha generado gestiones oficiosas y vigilancias al debido proceso en atención a casos de más de 2.400 personas, de las cuales un 85% son de nacionalidad venezolana. Sin embargo, durante los diagnósticos participativos levantados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con población venezolana, se evidenció que existe desconocimiento de las rutas y servicios de protección legal y acceso a justicia que brinda el Estado (falta mayor socialización de los servicios de Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo y Juntas Cantonales de Protección de Derechos). Además, todavía se evidencia

122 INEC, marzo 2021.

123 CRC/C/ECU/CO/5-6, par. 25.

una falta de confianza en el sistema de justicia y la policía por casos de discriminación y abuso. De especial importancia para las personas extranjeras radicadas en territorio ecuatoriano, a pesar del mandato constitucional que garantiza acceso igualitario a los servicios de justicia independientemente de la situación migratoria en la práctica los operadores de justicia solicitan una cédula de identidad ecuatoriana para efectivizar el acceso.

La confianza en el sistema judicial se logra a través de la percepción de la independencia de poderes, seguridad jurídica, integridad judicial, recursos y capacitación a los operadores judiciales con estándares internacionales. Esto requiere un acceso a la justicia para todos a través de sistemas de justicia más eficaces, justos y responsables. El Poder Judicial es la piedra angular del Estado de derecho, por lo que es crucial garantizar un entendimiento común de la ética y el papel que los tribunales desempeñan en la sociedad, así como trabajar para lograr una representación justa y equitativa en el sistema legal.

4.7 Sistema de rehabilitación social

El Sistema de Rehabilitación Social tiene como finalidad garantizar los derechos de las personas privadas de libertad (PPL).¹²⁴ El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) está a cargo del sistema de rehabilitación social.

El sistema de rehabilitación social y de justicia penal adolece de una crisis multidimensional que se refleja en un hacinamiento crónico como consecuencia de la falta de recursos, deficiente infraestructura y personal, corrupción e incremento de las desigualdades y de la inseguridad en el país, agravados por los efectos de la COVID-19. Estas problemáticas son principalmente ocasionadas por la falta de una institucionalidad, con enfoque de derechos, y un modelo de rehabilitación efectivo. Según datos del Organismo Técnico de Rehabilitación Social, en mayo de 2021, del total de personas privadas de su libertad, el 58,32% cuentan con una sentencia, el 38,85% están procesadas de manera judicial, el 1,18% son contraventoras y el 1,65% tienen apremio (2021, pág. 24).¹²⁵

El hacinamiento afecta el ejercicio de los derechos de las PPL porque impide ofrecerles condiciones dignas de habitabilidad, generando ambientes propicios para el contagio de enfermedades, dificultando el acceso a servicios básicos y salubridad y restringiendo la participación de las PPL en actividades productivas, deportivas y educativas. El hacinamiento

En noviembre de 2021, en el Centro de Privación de Libertad Número 1 (Penitenciaría del Litoral) de Guayaquil ocurrió la cuarta masacre de 2021, con más de 68 muertos. **Más de 300 personas han perdido la vida en 2021** en el Ecuador en contextos de privación de libertad (OACDH, 2021).

Según datos del World Prison Brief de 2020, con **un nivel de ocupación del 133,2%**, Ecuador está en el séptimo lugar en Sudamérica.

¹²⁴ Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Art. 201.

¹²⁵ Organismo Técnico. (2021). *Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social*. pág.24

En 2020, el SNAI informó que tenía una falta de personal de guardia en las cárceles del **70%**, equivalente a cerca de **2.500 agentes penitenciarios faltantes**.¹²⁶

Con más de **38.600 personas** privadas de libertad¹²⁷, durante los últimos 13 años, la población penitenciaria se habría triplicado.¹²⁸ El SNAI informó que en octubre de 2021 había **14.803 detenidos**, cerca del **40%** de las personas privadas de la libertad, sin sentencia.¹²⁹

Ecuador registra más de **220 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes**, lo que supera significativamente la tasa de encarcelamiento mundial de 145 por cada 100 mil.

Según Insight Crime, en 2020 la tasa de muertes violentas fue de **14 por cada 100 mil habitantes**, aumentando de 6,7 en 2019 y de 5,7 en 2018. Ecuador presentó la segunda alza más significativa de América Latina (WPF, 2020).¹³⁰

limita la privacidad de las PPL y de sus familiares al momento de visitas e impide la separación entre procesados y sentenciados.

El país cuenta con un plan de acción para el período 2021-2025 del Sistema de Rehabilitación Social que requiere una inversión de US\$ 206 millones. Sin embargo, el presupuesto para los 48 centros de privación de libertad, de los cuales 37 son CPL y 11 Centros para Adolescentes Infractores (CAI) disminuyó de US\$ 160 millones en 2014 a 98 millones en 2021. Esto se traduce en la falta de equipamiento, infraestructura, personal suficiente y capacitado, así como servicios básicos de calidad. Los problemas carcelarios están asociados con el sistema de justicia penal, por lo que los roles del Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública son relevantes.

En el Ecuador hay 11 Centros para Adolescentes Infractores (CAI). Según la información estadística de la Dirección Técnica de Medidas Privativas y Atención para Adolescentes Infractores, hasta el 2 de mayo de 2021 existía un número total de 609 adolescentes que se encuentran internos en CAI en modalidad de internamiento preventivo, institucional y régimen semiabierto. De este número 331 son hombres y 18 son mujeres. El ingreso se realiza con una medida socioeducativa de privación de libertad y certificado médico. La separación se da entre hombres y mujeres, por edad y tipo de delito.

El sistema de rehabilitación social requiere respuestas integrales que incluyan la reducción del uso excesivo de la prisión preventiva. Las reformas de políticas penales muy punitivas e ineficientes privilegian la prisión preventiva en lugar de ofrecer medidas alternativas al encarcelamiento — en particular por delitos vinculados con drogas— o brindar garantías de condiciones de vida digna en las cárceles.

Sin condiciones adecuadas para una rehabilitación social no se pueden reducir la reincidencia y su correlativo efecto en la seguridad ciudadana. Un análisis desde la política criminal, a la par de políticas sociales que generen incentivos para permanecer lejos de procesos asociados a la criminalidad, permitiría visibilizar las causas de la reincidencia en la población delictiva. En este sentido, un adecuado diseño y aplicación de una política pública debería contemplar programas eficientes de rehabilitación y reinserción social en cada CPL y adecuado a cada PPL.

Asimismo, Ecuador debe adoptar un enfoque diferenciado hacia los adolescentes en conflicto con la ley con una visión

126 Primicias, Cárceles tiene déficit de casi 70% de guías penitenciarios. 2020.

127 Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, Mayo 2021, p.31.

128 El Universo, “En Trece años la población penitenciaria se triplicó en el Ecuador,” 19 de marzo de 2021.

129 El Comercio, *Un 40% de presos en Ecuador, sin sentencia; autoridades piden reformas a la Asamblea*, 7 octubre 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/presos-sentencia-asamblea-alexandra-vela.html>

130 Birkbeck, World Prison Brief, WPF 2020.

de justicia juvenil restaurativa al amparo de los instrumentos de derechos humanos, y debe trabajar en la transversalización de los enfoques de género e intergeneracional en el sistema penitenciario.

4.8 Trata de personas y migración riesgosa

El Estado debe garantizar los derechos de libertad que incluyen la prohibición de la explotación, el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas.¹³¹ Ecuador cuenta con legislación, estructura institucional y políticas públicas para aplicar sus obligaciones frente a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes contempladas en el Código Orgánico Integral Penal y la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asimismo, cuenta con el Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030 (PACTA); con un Comité Interinstitucional para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, presidido por el Ministerio de Gobierno; y con un protocolo para la atención integral de las víctimas de trata y un sistema de registro de casos, también a cargo del Ministerio de Gobierno.

El Ecuador continúa siendo un país de origen, tránsito y destino de trata de personas, siendo los fines más identificados el sexual y el laboral, con el 83,8% y el 11%, respectivamente. Según el TIP Report 2020,¹³² las víctimas con mayor identificación para fines sexuales son mujeres y adolescentes mujeres ecuatorianas, seguidas por migrantes venezolanas, colombianas y peruanas, siendo las provincias de El Oro, Guayas, Manabí, Los Ríos, Carchi, Esmeraldas, Loja, y Sucumbíos aquellas con mayor incidencia del delito. Sobre la caracterización del perfil de las víctimas, estas provienen de contextos altamente vulnerables: alto nivel de pobreza, desempleo, conflictividad social, naturalización del delito, situación migratoria compleja e irregular, violencia de género o precarización laboral. Los flujos migratorios mixtos de población de origen venezolano generaron condiciones de especial vulnerabilidad a la trata de personas.¹³³

Por otro lado, con relación a la trata laboral se observa que alrededor del 35% de las víctimas son hombres y adolescentes hombres, que son identificados en menor medida debido a la naturalización de este fin del delito. A pesar de que los antes

Según el Ministerio de Gobierno, en 2019 se registraron **132 casos procesados** de trata de personas y **125 víctimas identificadas**. En 2020, **126 casos fueron procesados y 126 víctimas recibieron asistencia**.¹³⁴ Sin embargo, puede haber un subregistro debido al uso de medios clandestinos y complejos que no permiten captar la información real sobre el número de casos a investigar y el número de víctimas.¹³⁵ A nivel nacional, los territorios más afectados corresponden a las provincias de Pichincha, Santo Domingo, Guayas, Manabí, El Oro y Carchi.¹³⁶

9 de cada de 10 víctimas de trata de personas son mujeres y en el **84%** de los casos se vinculan a explotación sexual. **Casi 4 de cada 10 personas tratadas (37%) son niños, niñas o adolescentes** (PCIRMV, 2021).

131 Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Art. 66.29, b.

132 TIP REPORT <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

133 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe situacional sobre trata de personas en contextos migratorios – TRACK4TIP, 2021, pág.44. <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2021/Track4Tip/Miolo-Relatorio-Unodc-ECUADOR.pdf>

134 Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos. TIP Report - Trata de Personas, Ecuador, p.217. - <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>

135 Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela 2021, p.141.

136 Sistema de Registro de víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes - REGISTRATT, 2020.

Datos del Departamento de Control de Puertos y Fronteras de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) muestran que entre enero y septiembre de 2021 fueron detenidos en aquel país **97.074 ecuatorianos**. En cambio, en 2020, en ese mismo periodo se reportaron **12.892 casos**. Se presume que el incremento de emigración riesgosa a través del uso de coyotes o traficantes se debe a la inestabilidad económica devenida de la pandemia COVID-19, la falta de oportunidades de crecimiento y al efecto llamado provocado por la diáspora, principalmente en Estados Unidos.

La frontera colombo-ecuatoriana cuenta actualmente con **47 pasos irregulares o trochas identificadas**, mismos que son utilizados para ingresar y salir del país de manera irregular y riesgosa, propiciando el trabajo de traficantes ilícitos de migrantes y exacerbando las vulnerabilidades de la población en movilidad humana. Un número inferior de pasos irregulares han sido identificados en la frontera peruano-ecuatoriana.

mencionados son los dos fines más detectados, existe un significativo subregistro de casos, lo que impediría conocer la real dimensión del delito. La corrupción en la gestión pública y en la administración de justicia asociadas a este fenómeno han devenido en falta de confianza por parte de víctimas y sus familiares, y, en consecuencia, en bajos niveles de denuncia.

Los servicios especializados para las víctimas no disponen de recursos suficientes, capacitación ni presencia en todo el país. 5 de las 12 instituciones que integran el Comité Interinstitucional señalan que no cuentan con presupuesto suficiente para ejecutar el Plan Operativo Anual (POA) sobre trata de personas.¹³⁷ En 2019, las autoridades asignaron US\$ 422.700 para proteger y asistir a víctimas.¹³⁸

Por su parte, el Consejo de la Judicatura, a cargo de la administración de justicia, no dispone de jueces ni tribunales penales especializados para el abordaje del delito de trata de personas, lo cual dificulta su judicialización y sanción efectiva. La Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (UNATT) cuenta con 56 servidores policiales, centralizados en Quito. Las Fiscalías Especializadas en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (FEDOTI) están presentes en 12 de las 24 provincias.

Se requiere mayor información y datos sobre la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en el país que permita fortalecer el conocimiento del contexto y modus operandi de las redes criminales y de esta manera responder a este delito a través de decisiones basadas en evidencia. Asimismo, se requiere la mejora de los mecanismos de identificación, de remisión de casos y de atención a víctimas, a través de trabajo articulado con el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado para la estandarización de procesos, rutas y respuestas nacionales y subnacionales, acompañado de procesos de formación especializada.

Se requieren también mecanismos de cooperación entre operadores de justicia a nivel regional para mejorar el análisis macro de criminalidad relacionada con la trata de personas y la efectividad de las investigaciones.

En lo que respecta a migración riesgosa y tráfico ilícito de migrantes, se ha evidenciado un incremento de salidas por parte de ecuatorianos que buscan llegar a Estados Unidos a través de México, con el consecuente aumento de vulneración de derechos humanos, incremento de casos

137 PACTA <https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/PLAN%20DE%20ACCIO%CC%81N%20CONTRA%20LA%20TRATA%20DE%20PERSONAS.pdf>

138 Informe sobre trata de personas en Ecuador, Departamento de Estado de Estados Unidos, 2020, p. 5.

de desaparecidos, fallecidos, detenidos y deportados. De acuerdo a datos del Departamento de Control de Puertos y Fronteras de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), entre enero y septiembre de 2021 fueron detenidos en ese país 97.074 ecuatorianos. En cambio, en ese mismo periodo de 2020 se reportaron 12.892 casos. Se presume que el incremento de emigración riesgosa a través del uso de coyotes o traficantes se debe a la inestabilidad económica derivada de la pandemia COVID-19, falta de oportunidades de crecimiento y al efecto llamado provocado por la diáspora, principalmente en Estados Unidos.

En lo que respecta a migración riesgosa de extranjeros hacia Ecuador, cabe destacar que la frontera colombo-ecuatoriana cuenta actualmente con 47 pasos irregulares o trochas identificadas, que son utilizados para ingresar y salir del país de manera irregular y riesgosa. Debido al cierre de fronteras suscitado por la pandemia de COVID-19, se evidencia un incremento sustancial en la utilización de las trochas para pasar desde y hacia Ecuador, propiciando el trabajo de traficantes ilícitos de migrantes y exacerbando las vulnerabilidades de la población en movilidad humana. Un número inferior de pasos irregulares han sido identificados en la frontera peruano-ecuatoriana, que representan el mismo riesgo de vulneración de derechos y sumisión a condiciones de tráfico ilícito.

4.9 Personas en situación de movilidad humana

Ecuador históricamente se ha establecido como un país de origen, tránsito y destino de personas en movilidad humana de diferentes nacionalidades; dos de las más prominentes en la actualidad son la población colombiana y venezolana, que se han asentado en diferentes partes del país. En procesos de tránsito, la movilidad humana tiende a acentuarse en los principales puntos de entrada a lo largo de la frontera norte (Rumichaca y San Miguel), así como en la frontera sur (Huaquillas y Macará). No obstante, tanto migrantes como refugiados se desplazan principalmente a las ciudades de Guayaquil, Manta, Quito, Santo Domingo, Ibarra y Cuenca cuando presentan una vocación de permanencia. Esta tendencia responde a que estas ciudades presentan mayores oportunidades laborales, y con ello mayores posibilidades de integración socioeconómica.

Asimismo, la inmigración usualmente se asienta en contextos urbanos, debido a que allí se encuentra la mayor concentración de oportunidades laborales y acceso a servicios básicos, de salud y educativos. Sin embargo, cada vez se evidencian más casos de asentamiento en contextos rurales para suplir los puestos de trabajo que no están siendo cubiertos por la población local, en especial a lo que respecta a población extranjera con ascendencia ecuatoriana y personas extranjeras en contextos de vulnerabilidad.

4.9.1. Acceso a regularización migratoria

La Constitución del Ecuador y la Ley Orgánica de Movilidad Humana reconocen los derechos a la libre movilidad y a la migración segura bajo los principios de ciudadanía universal, libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero, así como también se reconocen los derechos de las personas en movilidad humana, en igualdad de condiciones con las personas nacionales, independientemente de su situación migratoria. El país ratificó el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular y cuenta con una Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021.

En lo que respecta a la población venezolana como grupo más numeroso de población extranjera en el país, las cifras más actualizadas, recabadas por el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), estiman que, a finales del 2021, alrededor de 508.935 personas venezolanas se encontraban en territorio ecuatoriano¹³⁹.

Desde la Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en sus rondas de la 1 a la 7, se evidencia que, en la población venezolana, existe una disminución del 35% en la portabilidad del pasaporte y, en su lugar, un incremento del 44% en el uso o tenencia de la cédula de identidad, lo cual representa un importante obstáculo para la regularización migratoria de esta población mediante las categorías migratorias establecidas, debido a que las mismas requieren de un pasaporte o documento de viaje acreditado y el pago de un monto correspondiente al arancel consular que, en muchos casos, se encuentra fuera de su poder adquisitivo.

Entre agosto de 2019 e igual mes de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) llevó adelante un proceso de regularización migratoria de ciudadanos venezolanos que inició con un registro migratorio y culminó con la concesión de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias (VERHU). El registro migratorio identificó a 244.380 personas en la primera instancia (en línea), de las cuales solamente 165.761 culminaron el proceso.

Según datos del MREMH, solamente el 42,13% de la población venezolana registrada y habilitada para acceder al proceso de regularización presentó una solicitud de visa VERHU, obedeciendo a limitaciones como la falta de dinero para pagar el formulario del trámite, multas migratorias y/o la falta de pasaporte (incluso caducado). En tal sentido, el número efectivo de visas VERHU emitidas en el Ecuador a través de este proceso extraordinario fue de 50.122, que se suman al resto de visas emitidas en distintas categorías migratorias fuera del proceso de regularización, dando un total de 220.920 personas venezolanas que cuentan con estatus regular en Ecuador, de acuerdo con cifras del MREMH. Más de la mitad de la población venezolana se encuentra o encontrará en condición irregular y, por ende, estará expuesta a diferentes vulnerabilidades.

En lo que respecta a la población colombiana, existe una visa especial cuyo costo es significativamente más barato. Asimismo, la emisión de documentos de viaje en Colombia no cuenta con las mismas restricciones que en Venezuela, por lo que el requerimiento de un documento de viaje para la emisión de visa no representa un problema. En lo que respecta a otras nacionalidades, Ecuador únicamente solicita una visa de ingreso para 34 nacionalidades, mientras que, para residencia temporal o permanente, se deberá presentar siempre una solicitud de visa.

Los procesos extraordinarios de regularización benefician la política en materia de movilidad humana del Ecuador, tanto desde el punto de vista de seguridad del Estado como del ejercicio efectivo de derechos de la población venezolana y de otras nacionalidades. Ello es debido a que la regularización migratoria permite que las autoridades cuenten con un registro de las personas en situación de movilidad humana radicadas en el país y, por otro, permite que estas ejerzan sus derechos de manera efectiva y digna, aportando al desarrollo sostenible de la comunidad de acogida. La regularización reduce la exposición a riesgos de explotación, abuso,

139 <https://www.r4v.info/es/ecuador>

mecanismos de afrontamiento negativos tales como sexo por supervivencia, trata, mendicidad o trabajo y explotación infantil, y facilita el acceso a los sistemas de justicia, educativo y de salud, así como a servicios financieros.

Por ello, el país requiere implementar un proceso de regularización que sea amplio y flexible en cuanto a requisitos y costos para asegurar la inclusión de la mayoría de la población venezolana con vocación de permanencia, así como de otras nacionalidades.

4.9.2. Acceso y calidad del asilo

Ecuador, en su calidad de país de destino y de tránsito para personas necesitadas de protección internacional, es un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El derecho de asilo y la protección contra la devolución están consagrados en la Constitución (2008, art. 41) y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMV, 2017, art. 98).¹⁴⁰

Más de 70 mil refugiados colombianos en el Ecuador han sido reconocidos por las autoridades y, desde 2016, el país también ha experimentado un aumento sostenido en el arribo y solicitudes de asilo de personas provenientes de Venezuela. Debido a la pandemia, las solicitudes de la condición de refugiado se han reducido en un 70%, pasando de 20.896 en 2019 a 6.323 en 2020. Por tercer año consecutivo, la mayoría de los solicitantes de la condición de refugiado provienen de Venezuela: fueron 4.329 peticiones presentadas, mientras que 1.746 fueron tramitadas por ciudadanos colombianos y 248 de personas de otras nacionalidades.

El sistema de protección internacional en Ecuador se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) a través de la Dirección de Protección Internacional (DPIN), que brinda atención directa a solicitantes de la condición de refugiado y a refugiados reconocidos a través de sus Unidades de Protección Internacional a nivel local.

Actualmente, el sistema de protección internacional se encuentra bajo extrema presión debido al número creciente de solicitudes de la condición de refugiado que se han presentado desde 2018, en particular provenientes de ciudadanos venezolanos. Esto se traduce en el aumento de solicitudes pendientes de resolución, bajas tasas de admisibilidad y reconocimiento y la persistencia de barreras administrativas para el acceso efectivo al asilo, lo cual ha dejado a miles de personas en necesidad de protección internacional en una situación de desprotección, tanto en relación a su estatuto legal en Ecuador como al ejercicio efectivo de sus derechos.

El sistema de asilo cuenta con limitados recursos humanos y financieros para garantizar una atención adecuada en las localidades con presencia de población refugiada. Es así que el MREMH no cuenta con personal suficiente dentro de las Unidades Locales de Protección Internacional ni con los recursos que garanticen la infraestructura y otros servicios (por ejemplo, intérpretes o traductores, equipos para brigadas o bien suministros de oficina) que aseguren el cumplimiento del debido proceso en la determinación de la condición de refugiado.

El país requiere fortalecer el registro, procesamiento y análisis de las solicitudes de la condición de refugiado a través de iniciativas tales como el Quality Assurance Initiative para garantizar la sostenibilidad de los avances y buenas prácticas

140 Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017.

logrados hasta ahora. Se requiere el compromiso de las autoridades para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al asilo, el debido proceso en todas las etapas del procedimiento, el fortalecimiento del análisis técnico-jurídico de las solicitudes (aplicando las definiciones de refugiado contempladas en la LOMH) y la utilización de mecanismos de toma de decisiones más eficientes. Se deberá asegurar cobertura en áreas en las cuales las Unidades de Protección Internacional cesaron actividades (Lago Agrio, San Lorenzo y Santo Domingo) o en aquellas en las cuales ha crecido la presencia de personas en necesidad de protección internacional, tales como la Sierra Centro o la zona sur del país.

4.9.3 Integración de refugiados y migrantes

La situación de vulnerabilidad y precariedad de muchas personas refugiadas y migrantes y de las comunidades de acogida afectadas por la crisis económica está alcanzando niveles alarmantes, ya que las capacidades nacionales y locales se han visto sobrecargadas debido al impacto continuo de la COVID-19. En un país caracterizado por altos niveles de trabajo informal, la aplicación de medidas destinadas a frenar la propagación de la COVID-19 ha tenido un impacto desproporcionado en las personas refugiadas y migrantes, especialmente aquellas que no cuentan con una situación migratoria regular. Sin ahorros ni redes de seguridad social alternativas, la pérdida de empleo ha hecho que muchas personas no puedan cubrir sus necesidades básicas o acceder a servicios vitales, aumentando su dependencia de la asistencia humanitaria de emergencia y exacerbando su vulnerabilidad e indefensión frente a riesgos de explotación, abuso y mecanismos de afrontamiento negativos tales como sexo por supervivencia, trata, mendicidad, trabajo y explotación infantil.

Según la Evaluación Conjunta de Necesidades realizada en mayo de 2021, la principal prioridad o necesidad de los encuestados es el acceso a alimentos (87%), seguido de empleo (65%) y alojamiento (53%). Respecto a la alimentación, como estrategias de afrontamiento ante restricciones, el 88% afirma consumir alimentos menos preferidos, más baratos o de menor calidad, y el 81% menciona haber reducido el tamaño de las porciones diarias.

El 45% de la población en movilidad humana encuestada está en el rango de edad de 26 a 35 años, representando así una población mayoritariamente joven en edad productiva. Este perfil de población joven tiene potencial para contribuir en el mercado laboral ecuatoriano y avanzar en la consolidación de estrategias de integración laboral y socioeconómica. Sin embargo, el 38,5% de las personas venezolanas se encuentran sin trabajo.

La misma evaluación señala que el ingreso promedio de los grupos familiares venezolanos es de US\$ 50,15 per cápita, inferior a los US\$ 84,05 que determinan la línea de pobreza nacional. Los grupos familiares venezolanos pobres y extremadamente pobres vieron agudizados sus medios de subsistencia debido a las restricciones por la emergencia sanitaria; así, el 68% de las personas encuestadas evidencia que los ingresos del grupo familiar se redujeron. En este sentido, es necesario elaborar estrategias para abordar las limitaciones que repercuten sobre la posibilidad de las personas venezolanas, en su mayoría jóvenes, para incorporarse al sector productivo.

Asimismo, el estatus regular y la documentación afectan en gran medida al acceso al mercado laboral formal y a servicios esenciales. Personas en movilidad humana en situación irregular suelen quedar excluidas de las respuestas nacionales, lo

que dificulta aún más su recuperación y la integración a largo plazo. El 62% de las personas venezolanas encuestadas en la Evaluación Conjunta de Necesidades del GTRM realizada en mayo de 2021 se encuentran en situación irregular al no contar con una visa vigente, lo que representa una barrera importante para su integración socioeconómica en el Ecuador. Así, resulta indispensable avanzar en un proceso de regularización amplio y flexible, que vaya de la mano con una estrategia efectiva de inclusión socioeconómica de la población en movilidad humana.

Además, para fortalecer el proceso de integración se requiere avanzar con el acceso de las personas en movilidad humana a diferentes servicios —financieros y de protección social, entre otros—, y promover la cohesión social entre las personas refugiadas y migrantes y sus comunidades de acogida.

Finalmente, es importante recalcar que la población retornada también ha enfrentado problemas de integración social y económica, debido a la falta de acceso al reconocimiento de sus habilidades técnicas y títulos educativos, así como a la dificultad de acreditar su experiencia laboral en los lugares de origen. En este sentido, las barreras de acreditación, reconocimiento y discriminación se vuelven obstáculos que deben ser derribados de manera imperativa, tanto para garantizar la inclusión e integración de la población refugiada o migrante como para aquellas personas ecuatorianas que buscan regresar al país.

Sin embargo, en la práctica, las personas en movilidad humana tienen un limitado acceso a servicios básicos y al empleo, así como a los derechos de acceso a la justicia y participación política, social y económica efectiva dentro de sus comunidades de acogida. Ello se da principalmente por dos factores específicos: la falta de acceso a documentación y regularidad migratoria de la población extranjera en mayor situación de vulnerabilidad y, por otra parte, por factores de discriminación y xenofobia. En el contexto de la pandemia, los servicios de respuesta brindados por el Estado a través de la línea de atención ciudadana 171 requerían de una cédula de identidad ecuatoriana, dejando efectivamente de lado a una cantidad importante de la población en movilidad humana sin acceso a dicho documento.

Se requiere también la regularización de las personas migrantes y refugiadas con un enfoque de derechos humanos, así como políticas sensibles ante la realidad de esta población que permitan su empoderamiento y mayores posibilidades de integración socioeconómica y contribución en las comunidades locales de destino. Generar procesos de sensibilización con las comunidades y los trabajadores de diferentes niveles de gobierno, así como de visibilización del aporte de la migración al desarrollo sostenible, será imperativo para que la población en situación de movilidad humana pueda ser aceptada e incluida. De especial importancia será la incorporación de políticas, planes y proyectos inclusivos en todos los niveles de gobierno y en los ámbitos educativo, de acceso a la salud, vivienda, fuentes de empleo, justicia y seguridad social.

4.9.4 Xenofobia

La presencia prolongada de personas en movilidad humana en el Ecuador, sobre todo el flujo constante de refugiados y migrantes de Venezuela, junto con las limitadas oportunidades de empleo y las presiones crecientes sobre los servicios esenciales, así como la difusión de información falsa, en particular en redes sociales, han contribuido al aumento de la xenofobia y discriminación en el país. Además, la emergencia sanitaria por la COVID-19 y el temor asociado a la propagación

del virus, así como el aumento de la población en movilidad humana en situación irregular por el cierre de fronteras y los requisitos de visado, han contribuido para el aumento de la xenofobia y la estigmatización con relación a esta población. Estas percepciones negativas dan lugar a un círculo vicioso de irregularidad, vulnerabilidad y estigmatización, y bajo acceso a servicios de atención y protección para las personas en situación de movilidad humana.

En la última Evaluación Conjunta de Necesidades del Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes (GTRM, 2021), casi el 40% de los grupos familiares en movilidad humana encuestados señala haber experimentado episodios o situaciones de discriminación. Frente a la saturación de servicios se ha reportado xenofobia y discriminación hacia personas refugiadas y migrantes, tanto en entornos laborales y en comunidades locales como en comunidades fronterizas. En este sentido, es esencial elaborar estrategias para actuar contra la xenofobia y la discriminación, que obstaculizan la integración social de refugiados y migrantes e impactan transversalmente en su acceso a servicios. Para avanzar en este ámbito, se requiere promover medidas que aborden las causas fundamentales de la tensión intercomunitaria y la xenofobia, como las causas estructurales y socioeconómicas, incluidas las cuestiones relativas a la competencia por recursos locales y el acceso a oportunidades de medios de vida. Por último, es necesario desarrollar campañas de información e iniciativas de cohesión social amplias contra la xenofobia, y proporcionar formación técnica a funcionarios públicos y otros actores relevantes.



Conclusiones

El Ecuador sufrió un impacto socioeconómico importante debido a la pandemia de COVID-19, lo cual se tradujo en un incremento del desempleo, mayor pobreza y pobreza extrema, una caída de los ingresos de los principales sectores productivos y la consiguiente baja en el PIB, que en 2020 fue la más pronunciada si se consideran las estadísticas de crecimiento económico en el país. Aunque durante 2021 el país mostró algunos signos de recuperación, aún se encuentra lejos de volver a los niveles de pobreza y pobreza extrema, empleo adecuado, entre otros variables socioeconómicas, existentes antes de la pandemia, y más aún de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El CCA muestra una serie de desafíos, varios de ellos estructurales, que tienen un vínculo importante con el cumplimiento de los ODS en el país. A manera de síntesis, a continuación, se identifican los cinco principales desafíos más acuciantes y estructurales para el Ecuador en los próximos cuatro años.

Tabla 4. Relación de los principales desafíos del CCA y los ODS

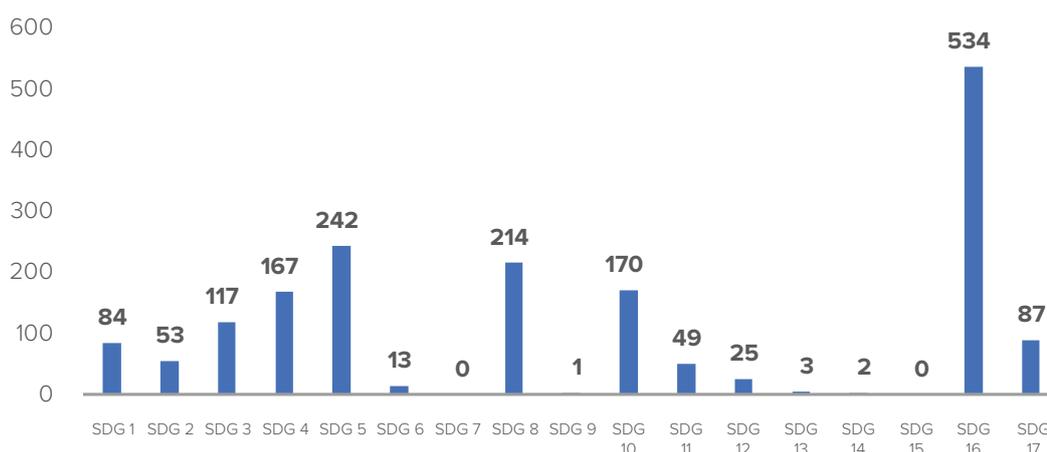
| | | |
|---|--|--|
| 1 | <p>La gestión pública es limitada e inadecuada para garantizar el ejercicio universal de los derechos, y requiere mayor transparencia, eficiencia y participación ciudadana.</p> | |
| 2 | <p>La población y, en particular, las personas en situación de vulnerabilidad, tiene limitado acceso a programas, servicios sociales y protección social de calidad</p> | |
| 3 | <p>Existe un incremento en las desigualdades interseccionales y en la distribución del ingreso, así como una limitada disponibilidad de oportunidades económicas sostenibles, empleo decente y capacidades de resiliencia frente a las crisis.</p> | |
| 4 | <p>Las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad, enfrentan un debilitamiento en la cohesión social, un incremento de la inseguridad, conflictividad social y violencia basada en género.</p> | |
| 5 | <p>Los derechos de la naturaleza se ven vulnerados por la degradación de los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, la contaminación y los efectos del cambio climático.</p> | |

Si bien es cierto que la pandemia creó algunos nuevos desafíos en el país, especialmente en temas sanitarios, la pandemia agravó los retos ya existentes. Esto se puede observar no solamente en las áreas de pobreza, protección social, salud, y desnutrición crónica infantil, sino también en temas relacionados con la reducción del bienestar social de la población. La pandemia contribuyó también al incremento de la violencia y la inseguridad en el Ecuador, especialmente la violencia basada en género. En este contexto, el fortalecimiento de la cohesión social cobra más importancia, debido a que la pandemia agudizó la fragmentación socioeconómica, que tiene un impacto mayor en la población en situación de mayor vulnerabilidad, incluyendo las personas en movilidad humana, que ha incrementado en los últimos años.

Se observa una importante relación entre los desafíos identificados y los ODS, además de las múltiples interrelaciones entre aquellos. Además, y como se ha explicado anteriormente en este documento, existe una relación estrecha entre los ODS y el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual subraya no solo la importancia de enfrentar estos retos para el cumplimiento de los ODS, sino también que son prioridades nacionales para el actual gobierno.

Los principales desafíos identificados en el CCA y los ODS tienen un enfoque centrado en las personas, asegurando que se cumplan sus derechos, que los grupos vulnerables se beneficien del desarrollo sostenible, y que nadie se quede atrás de los procesos de desarrollo. Para enfocar los esfuerzos en las áreas de mayor importancia, será necesario considerar las recomendaciones del sistema universal de derechos humanos (incluido el Examen Periódico Universal, los Órganos de los Tratados, y los Procedimientos Especiales) y su articulación con los ODS. Según un análisis hecho por las Naciones Unidas,¹⁴¹ existen más de 1.700 recomendaciones de los distintos cuerpos de derechos humanos enfocados en los ODS para Ecuador y en el gráfico a continuación se puede su distribución.

Figura 13. Número total de vinculaciones de las recomendaciones de derechos humanos relacionados a cada ODS:

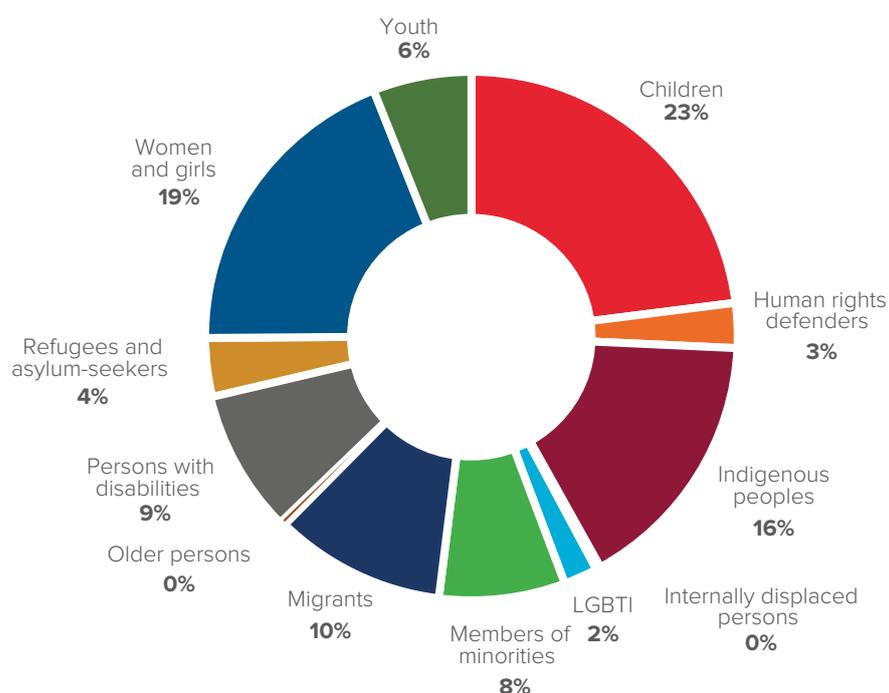


¹⁴¹ Este análisis forma parte del *RCO Economists Toolkit*, una herramienta diseñada por unos economistas en distintas Oficinas de la Coordinadora Residente para el uso de todas las Oficinas de País a nivel global. Los datos en este análisis provienen del *Danish Human Rights SDG – Human Rights Data Explorer* (sdgdata.humanrights.dk) que identificó los enlaces entre las recomendaciones del sistema internacional de derechos humanos a los objetivos y metas de la Agenda 2030.

Según la tabla anterior, el ODS con el mayor número de recomendaciones es el 16, que tiene una vinculación directa con dos de los desafíos principales identificados (de violencia e inseguridad y de institucionalidad). Los otros ODS con más recomendaciones son el 5, sobre género; el 8, sobre empleo decente y crecimiento económico; y el 10, sobre desigualdades, todos tienen una alta vinculación con los principales desafíos.

Otra manera de analizar las recomendaciones de derechos humanos es a través de los grupos que abordan. En el gráfico a continuación, se puede observar que las recomendaciones se enfocan principalmente en las mujeres, niñas, y niños, personas indígenas, migrantes, personas con discapacidad y otros grupos. Sería importante, en las respuestas que diseñe la ONU en su nuevo marco de cooperación, asegurar que estas poblaciones sean priorizadas para reducir las desigualdades y no dejar a nadie atrás.

Figura 14. Recomendaciones totales del Ecuador por grupo vulnerable



Finalmente, es importante señalar que el país no es homogéneo y distintas regiones del país están experimentando desafíos diferentes. Según un análisis a nivel territorial hecho por la Oficina de la Coordinadora residente sobre el nivel de avance/desarrollo en las cuatro áreas analizadas en este documento, se puede observar que existen brechas importantes a nivel territorial en estas áreas, que cambian dependiendo del tema.

Por ejemplo, en el acceso a servicios sociales (salud, educación, seguridad social no-contributivo, etc.) las provincias de la Amazonia registran los niveles más bajos, mientras algunas provincias de la sierra (Pichincha, Cañar y Carchi) registraron los más altos. En cambio, en temas ambientales, las provincias de Guayas, El Oro, Loja y Morona Santiago registraron el menor avance, mientras Galápagos, Pastaza, Tungurahua y Santa Elena registraron los valores más altos. Para temas socioeconómicos, otra vez las provincias de la Amazonia además de Esmeraldas registraron retrocesos importantes, mientras Pichincha, Guayas, Azuay, Loja y Galápagos registraron el

mayor progreso. Finalmente, para temas de paz, administración pública y cohesión social, los resultados son bastante variados. Esmeraldas, Cañar y El Oro registraron los niveles más bajos en los indicadores relacionados a estos temas, mientras Sucumbios, Manabí, Morona Santiago, Loja y Galápagos tuvieron los niveles más altos. Cabe subrayar que los valores presentados aquí dependen de la disponibilidad de información, que, en algunos casos, es difícil obtener a nivel provincial. No obstante, estos resultados podrían guiar futuras intervenciones hacia los territorios y poblaciones más atrás, para asegurar que las intervenciones no solo lleven al país hacia un desarrollo sostenible, sino también contribuyen a cerrar las brechas existentes.

El Ecuador se ha comprometido con el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS, para lo cual será necesaria una aceleración en los esfuerzos, tanto del gobierno nacional como de los otros actores. Según las proyecciones hacia 2030, si Ecuador se mantiene en su trayectoria actual, cumplirá solo con el ODS 4 (relacionado a la educación).¹⁴²

Para responder a los retos principales y acelerar el progreso hacia los ODS, serían necesarios varios cambios estructurales, incluida una transformación económica que tome en cuenta la ambición de la Agenda 2030 para integrar los cambios estructurales con el desarrollo social y con el cuidado y la conservación del medioambiente. Se puede definir esta visión de transformación económica como:

Cambios fundamentales en la economía que aumenten los niveles de productividad, al mismo tiempo de asegurar empleo adecuado de calidad en una cantidad suficiente, una distribución equitativa de ingresos y patrimonio, acceso a servicios públicos de calidad y protección al medioambiente.

Para lograr esta transformación económica, sería importante no solo enfocarse en los temas mencionados, sino también en fortalecer las instituciones e integrar un enfoque en derechos humanos, para asegurar que las desigualdades horizontales (entre distintos grupos) sean tomadas en cuenta para asegurar que *nadie se quede atrás*.

El país requiere analizar las relaciones entre los ámbitos social, económico, medioambiental, institucional y de seguridad, para asegurar que las respuestas a los distintos desafíos se trabajan de manera articulada y no de manera sectorial y fragmentada. Según los lineamientos generales de transformación económica de las Naciones Unidas, la creación de empleos adecuados es una vía que permitirá canalizar mejoras en la productividad y mejorar el bienestar de la mayor parte de la población, lo que concuerda con el diagnóstico del actual gobierno del Ecuador que “la mejor política social es la creación de empleo (PND, 2021).”

Ecuador enfrenta varios desafíos importantes para llegar a un desarrollo sostenible y reducir las desigualdades. Aunque la pandemia ha ocasionado un retroceso en varios indicadores socioeconómicos y aumentado la inseguridad y violencia en el país, también ha dado al Ecuador la oportunidad de repensar sus patrones de desarrollo económico para *reconstruir mejor*, no sólo en temas económicos, sino también en revisar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, para crear más confianza ciudadana y cohesión social para lograr un desarrollo sostenible, inclusive y duradero.

¹⁴² En base a proyecciones del *RCO Economists Toolkit* hasta 2030, usando los datos del *Sustainable Development Report 2021* (dashboards.sdgindex.org)

Anexos

Anexo 1.

Listado de acuerdos multilaterales ambientales (MEAs, por sus siglas en inglés)

| N° | Nombre del Acuerdo Multilateral Ambiental | Firma | Ratificación | Estatus |
|----|---|------------|--------------|-----------------|
| 1 | El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Convenio de Basilea) | 22.03.1989 | 23.02.1993 | Ratificado |
| 2 | Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica (Protocolo de Cartagena) | 24.05.2000 | 30.01.2003 | Ratificado |
| 3 | Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) | 09.06.1992 | 23.02.1993 | Ratificado |
| 4 | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) | 11.02.1975 | 01.07.1975 | Ratificado |
| 5 | Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres | 01.02.2004 | 01.02.2004 | País hace parte |
| 6 | Protocolo de Kyoto | 15.01.1999 | 13.01.2000 | Ratificado |
| 7 | La Convención Minamata sobre el Mercurio | 10.10.2013 | 29.07.2016 | Ratificado |
| 8 | El Protocolo de Montreal | | 30.04.1990 | Adhesión |
| 9 | Protocolo de Nagoya Sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Que Se Deriven de Su Utilización (Protocolo de Nagoya) | 01.04.2011 | 20.09.2017 | Ratificado |
| 10 | Acuerdo de París | 26.07.2016 | 20.09.2017 | Ratificado |
| 11 | Convención de Ramsar | 07.01.1991 | 07.09.1990 | Adhesión |
| 12 | Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe | 27.09.2018 | 21.05.2020 | Ratificado |
| 13 | El Convenio de Rotterdam | 11.09.1998 | 04.05.2004 | Ratificado |
| 14 | Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes | 28.08.2001 | 07.06.2004 | Ratificado |
| 15 | Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación | 19.01.1995 | 06.09.1995 | Ratificado |
| 16 | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático | 09.06.1992 | 23.02.1993 | Ratificado |
| 17 | Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar | | 24.09.2012 | Adhesión |
| 18 | Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados | | 10.04.1990 | Adhesión |

Bibliografía

Secretaría Técnica de Planificación Ecuador – STPE – (2021) Evaluación Socioeconómica PDNA Covid 19 Ecuador. Marzo - Diciembre 2020.

<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/climate-and-disaster-resilience/resilient-recovery/PDNA-and-CRNA-Assessments/Evaluacion-Socioeconomica-PDNA-COVID-19-Ecuador.html>

ACNUR, Cifras del Monitoreo de Protección 2021.

Acosta, A. et al. (2006). La Contribución de las Remesas a la Economía Ecuatoriana. Capítulo del libro: Crisis, migración y remesas en Ecuador ¿Una oportunidad para el codesarrollo? CIDEAL, 2006. https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265316997.la_contribucion_de_las_remesas_a_la_economia_ecuatoriana_0.pdf

Aheto, J. M., Keegan, T., Taylor, B. y Diggle, P. J. (2015). Childhood Malnutrition and Its Determinants among Under-Five Children in Ghana. Paediatric and Perinatal Epidemiology, 29(6), 552-561. doi:10.1111/ppe.12222

Armijos-Yambay M. et al. (2020) La Inversión Extranjera Directa y la Rentabilidad de las Compañías en el Ecuador. Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Dirección Nacional de Investigación y Estudios. https://investigacionyestudios.supercias.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/IED_rentabilidad_FINAL.pdf

Arroyo, F. y Miguel, L. (2019). Análisis de la variación de las emisiones de CO2 y posibles escenarios al 2030 en Ecuador. <http://www.revistaespacios.com/a19v40n13/a19v40n13p05.pdf>

Banco Central del Ecuador. RIESGO PAÍS – EMBI. Recuperado el 26 de enero de 2022 de <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>

Banco Central del Ecuador. (2021). Estadísticas de Comercio Exterior: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/bi_fw.html

Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020). <https://www.biess.fin.ec/files/memorias-institucionales/MEMORIA%20INSTITUCIONAL%202020.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Informe del 2018 “Políticas de Apoyo a la Agricultura en América Latina y el Caribe”. <https://publications.iadb.org/es/politicas-de-apoyo-la-agricultura-en-america-latina-y-el-caribe-informe-2018>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. https://cloud.mail.iadb.org/mejor_gasto_mejores_vidas

Banco Interamericano de Desarrollo. (16 de Enero de 2020). Ecuador emite el primer Bono Social Soberano del mundo, con apoyo de una garantía del BID. (Comunicado de prensa). <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-emite-el-primero-bono-social-soberano-del-mundo-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid>

Banco Mundial. (2019). Banco de datos sobre desarrollo de libre acceso. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.SUIC.P5?end=2019&locations=EC&start=2000&view=chart>

- Banco Mundial. (2022). Emisiones de CO2 (kt). Recuperado el 31 de enero de 2022 de <https://datos.bancomundial.org/tema/cambio-climatico?view=chart>
- Banco Mundial. (2022). Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB). Recuperado el 26 de enero de 2022 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2019&locations=EC-PE-CO&start=2005>
- Banco Mundial. (2019). Banco de datos sobre desarrollo de libre acceso. https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.ADO.TFRT?locations=ZJ&name_desc=true
- Banco Mundial. (2020). Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador. Quito.
- Banco Mundial. (2021). A cinco años del terremoto, Ecuador sigue trabajando en su resiliencia frente a desastres. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/04/27/a-cinco-a-os-del-terremoto-ecuador-sigue-trabajando-en-su-resiliencia-frente-a-desastres>
- Banco Mundial. Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta y ayuda oficial neta. Recuperado el 26 de enero de 2022 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ALLD.KD?end=2019&locations=EC&start=1998&view=chart>
- BBC News Mundo. Los controvertidos planes de Ecuador y Perú para extraer petróleo que despertaron críticas en la cumbre del clima de la ONU. (2019, diciembre 13). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50764173>
- Cámara de Comercio de Quito. (Octubre 2021). Análisis de las Ventas locales Ecuador.
- Cámara Nacional de Pesquería. (2021). Estadísticas de Capturas. <https://camaradepesqueria.ec/estadisticas/>
- CID Gallup. (2020). Estudio de Opinión Pública Ecuador-CID/Gallup 2020, septiembre 2020.
- Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas. (22 de octubre de 2010). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, art. 124. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2020-06/C%C3%93DIGO_ORG%C3%81NICO_DE_PLANIFICACION_Y_FINANZAS%20-%20diciembre%202019.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). La economía del cambio climático en el Ecuador 2012. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35455-la-economia-cambio-climatico-ecuador-2012>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado el 31 de enero de 2022 de <https://cepalstat-prod.cepal.org/>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2020). Estudio de necesidades para la promoción del emprendimiento de personas en movilidad humana. Ecuador
- Consejo Nacional de la Judicatura. (2019). Informe Jurisdiccional Anual, diciembre 2019. https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/INFORME_JURISDICCIONAL_ANUAL_2019%20JUNIO%202020.pdf

- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (2022). Estadísticas de Discapacidad. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2017). Embarazo en mujeres adolescentes con discapacidad, su vinculación con la violencia basada en género y los desafíos en el cuidado humano. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/EMBARAZO-DE-MUJERES-ADOLESCENTES-CON-DISCAPACIDAD.pdf>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2021). Informe de Observancia Violencia en el sistema educativo, junio 2021, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/inf_obs_viol_sisteduc2.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2021). Juventud: su situación en la última década, II Informe Nacional de Juventudes, Marzo 2021, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/informe-jovenes_compressed.pdf
- Corporación Andina de Fomento. (2014). Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1811>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). Latinobarómetro 2021, Informe Latinobarómetro 2021, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Crowle, E. (2018). La pesca ilegal en Chile, un problema más allá de nuestras fronteras. Red de intercambio de la Información y experiencias entre países de ALC, para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR. AQUA Acuicultura + Pesca. <https://redpescaindnr.org/index.php/noticia/leer/40?lang=en>
- Cuesta, F. et al. (2015). Áreas prioritarias para la conservación del Ecuador continental. Ministerio del Ambiente. CONDESAN. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. GIZ.
- División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Open SDG Data HUB. Recuperado el 26 de enero de 2022 de: <https://unstats-undesa.opendata.arcgis.com/>
- Escribano, Gonzalo. (2019). Ecuador y los subsidios a los combustibles. Real Instituto Elcano. Recuperado el 31 de enero de 2022, de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ecuador-y-los-subsidios-a-los-combustibles/>
- FAO (2022). FAOSTAT. Recuperado el 31 de enero de 2022 de <http://www.fao.org/faostat/en/#country/58>
- FAO Domestic Animal Diversity Information System (DAD-IS). Recuperado el 26 de enero de 2022 de: <http://www.fao.org/dad-is/sdg-252/en/>
- FAO y WFP. (2020a). FAO-WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots July 2020. Roma. doi: <https://doi.org/10.4060/cb0258en>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2021. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474es>
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2020). Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cb2242es>

- FAO. (2018). Diagnóstico de la situación de las pérdidas y desperdicios de alimentos en Ecuador. Estimación.
- FAO. (2019). Identificación de los plaguicidas altamente peligrosos (HHP) registrados en Ecuador.
- FAO. (2021). Hacia una agricultura sostenible y resiliente en América Latina y el Caribe - Análisis de siete trayectorias de transformación exitosas. Santiago de Chile. <http://www.fao.org/documents/card/es/c/cb4415es>
- FAO. (2022). Sustainable Development Goals, Indicator 6.4.1 - Change in water use efficiency over time, Recuperado el 31 de enero de 2022 de <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/641/en/>
- FAO – MAE. (2017). Proyecto apoyo a la toma de decisiones para la integración y ampliación del manejo sostenible de la tierra DS-SLM: evaluación nacional de degradación de la tierra mediante la metodología Lada-Wocat. (Hoja de trabajo).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). Guía programática de UNICEF: Prevención del sobrepeso y la obesidad en niños, niñas y adolescentes. Nueva York.
- UNICEF. (2020). La respuesta a la emergencia del COVID-19.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). Encuesta nacional sobre el bienestar de los hogares ante la pandemia de Covid-19 en el Ecuador - ENCOVID-EC -. https://www.unicef.org/ecuador/sites/unicef.org/ecuador/files/2022-01/UNICEF_Impacto%20COVID-19-hogares_2022.pdf
- Fondo Mundial para la Naturaleza. (2020). Informe Planeta Vivo 2020: Revertir la curva de la pérdida de biodiversidad. https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/informe_planeta_vivo_2020_resumen_ejecutivo.pdf
- Francou, B et al. (2014). Glaciares de los Andes Tropicales víctimas del Cambio Climático. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Libro-Glaciares.pdf>
- Fundación Mujer & Mujer, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, (2021). Encuesta para identificar vulnerabilidades en la población LGBTIQ+, en el marco de la emergencia por COVID-19: Informe de Resultados.
- Fundación Mujer & Mujer, UNFPA & CNIG. (2021). Encuesta para identificar vulnerabilidades en la población LGBTIQ+ en el marco de la emergencia por COVID-19.
- González Casares, G. et al. (2009). El Destino de las Remesas en Ecuador: Un Análisis Microeconómico sobre los factores que determinan su utilización en actividades de inversión. Revista de Economía del Caribe, (4), 72-108. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2011-21062009000200004&lng=en&tlng=es
- Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes. (2021). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela GTRM. (2021). Informe del GTRM a junio 2021.
- Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes. (2021). Análisis Conjunto de Necesidades

- del Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2021>
- Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes. (2021). Informe de Resultados. Evaluación Conjunta de Necesidades. Mayo 2021. [https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2021, Ecuador](https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2021,Ecuador).
- Grupo Interagencial de Trabajo de Refugiados y Migrantes. (2020). Evaluación Conjunta de Necesidades del GTRM. <https://www.r4v.info/en/node/4667>
- Henríquez R, Rodríguez A, González-Andrade F, López-Pulles R, Ábalos E, Chapman E. (2011). Síntesis de la evidencia para informar políticas en salud. Reducción de la mortalidad materna en Ecuador: Opciones de política para mejorar el acceso a atención materna calificada y de calidad. Quito: Ministerio de Salud Pública; https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23036-reduccion-mortalidad-maternal-ecuador-opciones-politica-mejorar-acceso-a-atencion-materna-calificada-calidad-036&category_slug=documentos-3695&Itemid=270&lang=pt
- Ijarotimi, O. S. (2013). Determinants of Childhood Malnutrition and Consequences in Developing Countries. *Current Nutrition Reports*, 2(3), 129-133. doi:10.1007/s13668-013-0051-5
- INEC y UNICEF. (2018). Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en el Ecuador.
- InforMEA. Acceso a la información sobre los acuerdos ambientales multilaterales. Recuperado el 30 de enero de 2022 de <https://www.informea.org/en/countries/ec/party-status>
- Insight Crime, InSight Crime's 2021 Homicide Round-Up, 1 febrero 2022, <https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2019). Valuación Actuarial del Régimen de Salud, IESS, diciembre 2018.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2019). Registros administrativos sobre pensionistas; Ministerio de Inclusión Económica Social MIES. (2019). Registros administrativos sobre beneficiarios. <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informes-ancusrext/2019-inf-anc-usrint>
- Instituto Geográfico Militar del Ecuador. (2017). Atlas rural del Ecuador. <http://www.geoportaligm.gob.ec/portal/index.php/atlas-rural-ecuador/>
- Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. (2009). Cambio Climático, el Impacto en la Agricultura y los Costos en la Adaptación. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/costo%20adaptacion.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo ENEMDU. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/AGUA,_SANEAMIENTO_e_HIGIENE.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). Plan de Desarrollo Estadístico para el Reporte de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Tomo I: Diagnóstico de la Capacidad Estadística del Ecuador y Estrategias de Fortalecimiento Estadístico. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Quito-Ecuador. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/PLAN_DESARROLLO_ESTAD_para_el_reporte_TOMO_1.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). Estadísticas Agropecuarias - ESPAC 2018. Obtenido de Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua ESPAC: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/032019_Mercado%20Laboral_final.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). Registro Estadístico de Defunciones Generales.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo ENEMDU. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-diciembre-2019/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU diciembre 2020.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). Registro estadístico de Nacidos vivos y defunciones fetales (RENVDF) 2020. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/Nacidos_vivos_y_def_fetales_2020/Principales_resultados_ENV_EDF_2020.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). Registro estadístico de defunciones generales (REDG) de 2020. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2020/2021-06-10_Principales_resultados_EDG_2020_final.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (2012). Índice Verde Urbano 2012. https://ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Verde_Urbano/Presentacion_Indice%20Verde%20Urbano%20-%202012.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Marzo 2021). Boletín Técnico de Resultados 2020, Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares, Marzo, 2021, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Multiproposito/2020/202012_Boletin%20tecnico%20Multiproposito.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (2020), Proyecciones poblacionales. <https://ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales7>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (2020). Directorio de Empresas y Establecimientos 2019. Quito, Ecuador. <https://ecuadorencifras.gob.ec/directorioempresas>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador. (Diciembre 2021). Encuesta

- Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito, Ecuador. <http://ecuadorencifras.gob.ec/estadísticas-laborales-diciembre-2021>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, ENVIGMU. (2019). Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadísticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf
- Inter-Agency Standing Committee and the European Commission. (2021). INFORM REPORT 2021: Shared evidence for managing crises and disasters. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ivonne Martínez. (2020). “Investigación de los casos de transmisión materno infantil (TMI) de VIH en Ecuador durante 2018”. Estudio auspiciado por UNICEF.
- Lasio, Virginia; Amaya, Adriana; Zambrano, Jack; y Ordeñana, Xavier. (2020). Global Entrepreneurship Monitor. Ecuador 2019 –2020. Escuela de Negocios de la ESPOL, Guayaquil, Ecuador. <https://gemconsortium.org/report/gem-ecuador-20192020-report/>.
- Le Clercq, J. *Índice Global de impunidad 2020*. Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/O-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016). Suplemento 5 del Registro Oficial Número 790, 5 de julio de 2016.
- Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Suplemento del Registro Oficial No. 253, 24 de julio de 2020
- MAE. (2014). Mapa de Cobertura y Uso de la Tierra del Ecuador Continental año 1990. Ministerio de Ambiente de Ecuador, Quito, Ecuador.
- MAE. (2017). Mapa de bosque-no bosque del Ecuador Continental año 2016. Ministerio de Ambiente de Ecuador, Quito, Ecuador.
- Masibo, P. K. (2013). Trends and Determinants of Malnutrition among Children Age 0-59 Months in Kenya (KDHS 1993, 1998, 2003 and 2008-09). DHS Working Paper N89.
- Meneses, K. Córdova, G. y Aguirre, K. (2021). Lo más destacado y sobresaliente que caracteriza al mercado laboral ecuatoriano en siete hechos estilizados. Revista Economía y Política, núm. 33, 1-34. Universidad de Cuenca.
- MINEDUC – UNICEF. (2020). Situación de los NNA durante la emergencia sanitaria. Registros administrativos.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador – MAG. (2018). Sistema de Información Pública Agropecuaria. <https://sipa.agricultura.gob.ec>.
- Ministerio de Ambiente y Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. https://www.bivica.org/files/5789_ESTRATEGIAFCECUADOR.pdf
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador. (2015). Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III. Quito, Ecuador. https://habitatvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Energo-2016_vf.pdf.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (Julio 2021). Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/Boleti%CC%81n-Julio-2021-V05-30-12-2021-1_.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Ecuador. (2020). Boletín de Deuda Pública Interna y Externa 31 de diciembre 2020.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (Septiembre 2021). Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y las Seguridad Social / PIB. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Educación. (2020). Archivo Maestro de Instituciones Educativas AMIE.
- Ministerio de Educación. (2020). Diagnóstico nacional de WASH en escuelas.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Eficiencia Energética - PLANEE 2016-2035. Quito.
- Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. (16 de octubre de 2020). Boletín de Prensa. <https://www.recursosyenergia.gob.ec/ecuador-forma-parte-de-la-iniciativa-internacional-de-transparencia-para-las-industrias-extractivas-eiti/>
- Ministerio de Finanzas. (2017). Boletín de Ejecución Presupuestaria. Enero – diciembre 2017. Página 30. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/BOLETIN-TRIMESTRAL-2017-IV.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2020). Informe anual de ejecución. Presupuesto general del Estado. Enero – diciembre 2020. Página 59. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2022). Información Estadística Población Adulta Mayor. <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/bases-pam-externo/2022-base-pam-menu>
- Ministerio de Salud Pública. (2016). Municipios saludables respiran vida. <https://www.salud.gob.ec/municipios-saludablesrespiran-vida/>
- Ministerio de Salud Pública. (2019). Boletín anual VIH/SIDA y expuestos perinatales año 2019. https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/gaceta_vih_2019-1.pdf
- Ministerio de Salud Pública. (2020). Boletín anual de VIH/SIDA. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Boletin-anual-VIH-Ecuador-2020.pdf>
- Ministerio de Salud Pública. (2020). Base censal, modelamiento Spectrum. Ver reporte Global del VIH, 2020.
- Ministerio de Salud Pública. (2020). Gaceta Epidemiológica de Muerte Materna SE 53, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública. (2021). Infografía COVID-19, octubre 2021. https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/10/Presentacion-COVID-19-SNVSPSNGR_v2018.3.pdf
- Ministerio de Salud Pública. (2021). Propuesta. Mecanismo de respuesta a la COVID-19 del Fondo Mundial (C19RM).

- Ministerio de Salud Pública. (2021). <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMj-gxODQyZDI0MTZiYi00ZjhmLWI0MzEtYWJINzAxZDcwNWlzlzliwidCI6IjcwNjI-yMGRiLTliMjktNGU5MS1hODI1LTl1NmIwNmQyNjlmMyJ9&pageName=Report-Section5e050ac003d0b042a320>
- Ministerio de Salud Pública. (2022). Gaceta Epidemiológica de Muerte Materna SE 13, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2017). Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Quito. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/2020_03_30-BOLETIN-FINAL.pdf
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2019). Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2019). Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/Caja-de-herramientas-Cambio-Clima%CC%81tico-.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2020). Sistema Nacional de Áreas Protegidas. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/2020_03_30-BOLETIN-FINAL.pdf
- Ministerio del Ambiente. (2020). Sistema Nacional de Áreas Protegidas. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/2020_03_30-BOLETIN-FINAL.pdf
- Ministerio del Ambiente De Ecuador. (2016). Bosques para el Buen Vivir- Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025). <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/plan-de-accion-redd/>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2016). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Quito, 136. <http://maetransparente.ambiente.gob.ec/documentacion/WebAPs/Estrategia%20Nacional%20de%20Biodiversidad%202015-2030%20-%20CALIDAD%20WEB.pdf>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Mapa Interactivo. Recuperado el 26 de enero de 2022 de <http://ide.ambiente.gob.ec/mapainteractivo/>
- Naciones Unidas. (2016). Declaración Política sobre el VIH y el SIDA: en la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030A/RES/70/266.
- Naciones Unidas. (2019). Informe de Visita a Ecuador de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/42/37/Add.1, 4 de julio de 2019. <https://undocs.org/es/A/HRC/42/37/Add.1>

- Naciones Unidas. (2020). Declaración del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes (GTEA), al finalizar su visita oficial a Ecuador. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25451&LangID=S>
- Observatorio de Desplazamiento Interno. (2020). Informe Mundial Sobre Desplazamiento Interno. <https://internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>
- Observatorio Judicial 2020. La Justicia en Ecuador., ¿Cuenta la Función Judicial con suficientes recursos para cumplir su labor? <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/04/16/la-situacion-de-la-funcion-judicial-los-recursos-humanos-y-financieros-son-los-suficientes/>
- Observatorio Social del Ecuador. (2016). Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad, Ecuador, 2016, <https://odna.org.ec/wp-content/uploads/2018/07/2016.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Examen del Mecanismos de Aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1610172s.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). *Ecuador tiene la obligación de garantizar la seguridad dentro de sus cárceles, señalan Expertos y Expertas de Naciones Unidas*. 2 de diciembre de 2021, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27890&LangID=S>
- Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. (2021). Consenso Estratégico Interagencial para la Reducción de la Morbilidad Mortalidad Materna, 2021. <https://lac.unfpa.org/es/resources/consenso-estrategico-interagencial-para-la-reduccion-de-la-morbi-mortalidad-materna>
- One Planet Network. (2015). Compras públicas sostenibles. Ecuador: Informe Estado de Situación. https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/spp_status_assessment_report_of_ecuador.pdf
- ONU Mujeres – PROAmazonia. (2019). Diagnóstico de la situación de las mujeres amazónicas.
- ONU Mujeres. (2020). Las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas en América Latina y el Caribe. Montevideo. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/09/mujeres-en-ciencia-tecnologia-ingenieria-y-matematicas-en-america-latina-y-el-caribe>
- ONUSIDA. (2020). Reporte Global. https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2020_aids-data-book_en.pdf
- ONUSIDA. (2021). UNAIDS Data. https://www.unaids.org/en/resources/documents/2021/2021_unaids_data
- ONUSIDA. (2022). Country factsheets. <https://www.unaids.org/es/regionscountries/countries/ecuador>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2012). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia. <http://www.fao.org/publications/sofa/2012/es/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus): preguntas frecuentes. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_781446.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles en Ecuador 2020-2021. Quito, Ecuador. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823707.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos ante la pandemia.
- Organización Internacional para las Migraciones, DTM, 2021, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, Ecuador, Junio 2021. https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/REPORTE%20DTM%20R11_final_0.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). Cambio Climático y Salud. <https://www.paho.org/es/temas/cambio-climatico-salud>
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). Cambio climático para profesionales de la salud: un libro de bolsillo.
- Palacios Espinoza, E. del C. (2018). Determinación social de la contaminación del aire urbano y de su relación con el deterioro de la salud respiratoria en las niñas y los niños y niñas menores de 5 años (Cuenca, Ecuador) 2012-2014. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6218>
- Parlamento Europeo. (2019). Preguntas parlamentarias. Asunto: Tarjeta Amarilla a Ecuador. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-004085_ES.html
- Paz Cardona, A.J. (2021, abril 23). “Hemos convertido a los ríos en las cloacas de los humanos”: Blanca Ríos-Touma. Noticias ambientales. <https://es.mongabay.com/2021/04/han-convertido-a-los-rios-en-las-cloacas-de-los-humanos-blanca-rios-touma-entrevista/>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela. (2021). Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela 2021, p.58. <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2021-es>
- PNUMA, One Planet Network, Comisión Europea, SERCOP. (2016). Plan de Acción nacional para la implementación de Compras Públicas Sostenibles en Ecuador. https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/ecuador_action_plan.pdf
- Policía Nacional. (2020). Informe de Gestión Proceso de Rendición de Cuentas Período 2020, disponible en https://www.policia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/INFORME_RC_2020-DNIA_PRELIMINAR-signed-signed1-signed-signed.pdf

- Pravana, N. K., Piryani, S., Chaurasiya, S. P., Kawan, R., Thapa, R. K. y Shrestha, S. (2017). Determinants of severe acute malnutrition among children under 5 years of age in Nepal: a community-based case-control study. *BMJ Open*, 7(8). doi:10.1136/bmjopen-2017-017084.
- Proforma del Presupuesto General del Estado Correspondiente al Ejercicio Económico 2022 y La Programación Presupuestaria Cuatrianual 2022-2025 – PGE 2022. Segundo Suplemento del Registro Oficial Número 599, 16 de diciembre de 2021.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000). Informe sobre desarrollo humano. Nueva York: Mundi Prensa. Páginas 8 y 73. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html
- Programa Mundial de Alimentos. (2021). Análisis de Vulnerabilidades Socioeconómicas de la Población Venezolana en Ecuador. <https://www.r4v.info/es/document/pma-analisis-de-vulnerabilidades-socioeconomicas-de-la-poblacion-venezolana-en-ecuador>
- Programa Mundial de Alimentos Ecuador. (2021). Evaluación de Seguridad Alimentaria en Emergencias.
- Programa Mundial de Alimentos, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Salud Pública. (2018). Cerrando la brecha de nutrientes. <https://es.wfp.org/publicaciones/cerrando-la-brecha-de-nutrientes-en-ecuador>
- Puentestar Silva, W. (2015). La problemática ambiental y el deterioro de los recursos naturales en el Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8665>
- Rainforest Alliance. (2020, abril 2). Deforestación y pandemias. <https://www.rainforest-alliance.org/es/perspectivas/deforestacion-y-pandemias/>
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología – Iberoamericana e Interamericana – RICYT. (2020). El Estado de la Ciencia: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos, 2020. Argentina.
- Remesas de trabajadores y compensación de empleados, recibidas (% del PIB). Banco Mundial. Recuperado el 26 de enero de 2022 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=EC-PE-CO>
- Roa, S. (2020, abril 1). Medidas para enfrentar al Covid-19 mejoran calidad del aire en dos ciudades ecuatorianas. Noticias ambientales. <https://es.mongabay.com/2020/04/menor-contaminacion-del-aire-por-coronavirus-en-quito-y-cuenca-ecuador/>
- Rodríguez-Guerra, A., y Cuvi, N. (2019). Contaminación del Aire y Justicia Ambiental en Quito, Ecuador. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 8(3), 13–46. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2019v8i3.p13-46>
- Sachs et al. (2021). *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Secretaría de Comunicación de la Presidencia de Ecuador, 2021. Boletín informativo. “En 2020 Ecuador incrementó la incautación de droga en un 56% con respecto al 2019”. Disponible en <https://www.comunicacion.gob.ec/en-2020-ecuador-incremento-la-incautacion-de-droga-en-un-56-con-respecto-al-2019/>
- Secretaría de Derechos Humanos, datos transparencia página web.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (Diciembre 2018). Boletín analítico. Análisis Bimensual de los principales indicadores de educación superior, ciencia, tecnología e innovación y saberes ancestrales. Versión N°1. Quito.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2021). Boletín Oficial 096. <https://www.comunicacion.gob.ec/atraer-inversion-y-generar-empleo-ejes-para-la-reactivacion-productiva-en-en-ecuador-del-encuentro/>
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, páginas. 81 a 90. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2020). Evaluación Socioeconómica - PDNA COVID-19 Ecuador. Marzo - Diciembre 2020. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/INFORME_PDNA_COVID-19_ECUADOR_WEB.pdf
- SENAGUA. (2016). Datos del Plan Nacional de la Gestión Integrada e Integral de los Recursos Hídricos de las cuencas y microcuencas hidrográficas del Ecuador.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2019). Informe Preliminar de Rendición de Cuentas de la Contratación Pública. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/09/2020-03-30_Informe-preliminar-Rendici%C3%B3n-Cuentas-2019_Rev.21.pdf
- Servicio Nacional de la Gestión de Riesgos del Ecuador. (2021). Geoportal, Centro de descargas. <https://srvportal.gestionderiesgos.gob.ec/portal/home>.
- SNAI. (2020). Tomado de diario El Telégrafo. “En Ecuador, 2.525 mujeres están en las cárceles; el 90% es madre” Disponible en <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-2-525-mujeres-carceles-madre>
- Tasnim, T. (2018). Determinants of Malnutrition in Children Under Five Years in Developing Countries: A Systematic Review. Indian Journal of Public Health Research and Development, 9(6), 333. doi:10.5958/0976-5506.2018.00574.0
- Tette, E. M., Sifah, E. K., Nartey, E. T., Nuro-Ameyaw, P., Tete-Donkor, P. y Biritwum, R. B. (2016). Maternal profiles and social determinants of malnutrition and the MDGs: What have we learnt? BMC Public Health, 16(1), 214. doi:10.1186/s12889-016-2853-z
- Torres, W. Evasión tributaria en Ecuador llega a USD 7.000 millones, según Cepal. (2021, abril 30). Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/cepal-evasion-tributo-ecuador/>

- Torres, W. Sin liquidez, el IESS reclama pago de millonaria deuda al Gobierno. (2021, abril 23). Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-millonaria-deuda-gobierno-central-ecuador/>
- Transparencia Internacional-Transparencia Internacional 2020, Índice de Percepción de la Corrupción, <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-ecuador-2020/>
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). (2019). https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccom2019d1_en.pdf
- UNEP. (2016). GEO 6 – Regional Assessment Latin America and the Caribbean. <https://www.unep.org/resources/assessment/geo-6-regional-assessment-latin-america-and-caribbean>
- UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean, Secretaría General Iberoamericana, Mercado Común del Sur, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). Evaluación del impacto del COVID-19 en las industrias culturales y creativas. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380185?1=null&queryId=N-a3e3a6bd-cf60-40da-b09d-c604a0430750>
- UNICEF - UNFPA. (2019). Estudio Impacto Socioeconómico de Embarazo Adolescente, MILENA, Ecuador.
- UNICEF Ecuador. (2020). Diagnóstico de la situación de las niñas, niños y adolescentes de Ecuador frente al cambio climático. Quito. <https://www.unicef.org/ecuador/informes/diagn%C3%B3stico-de-la-situaci%C3%B3n-de-las-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-ecuador-frente-al-cambio>
- UNICEF Ecuador. (2020). Diagnóstico de situación: niñas, niños y adolescentes de Ecuador frente al Cambio Climático. https://www.unicef.org/ecuador/media/7056/file/Ecuador_Cambio_climatico_CLAC_0.pdf
- World Council of Credit Unions. (2020). Estudio de Inclusión Financiera de Refugiados y Migrantes Venezolanos. <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/79134/>



NACIONES UNIDAS
ECUADOR

