



**Declaración de final de misión del
Relator Especial sobre extrema pobreza
y derechos humanos, Sr. Olivier De Schutter**

**Visita al Ecuador
(28 de agosto al 8 de septiembre de 2023)**

1. Introducción

El Sr. Olivier De Schutter, Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos, realizó una visita oficial a Ecuador del 28 de agosto al 8 de septiembre de 2023. El Señor Relator agradece al Gobierno de Ecuador por su cooperación antes y durante su visita, especialmente en un momento en el cual el país se enfrenta a una creciente violencia e inestabilidad.

Durante esta visita, el Relator Especial se reunió con el Presidente Guillermo Lasso, sus Ministros de Educación, Relaciones Exteriores, Inclusión Económica y Social, y el Secretario Técnico de “Ecuador crece sin desnutrición infantil.” También se reunió con los Viceministros de las áreas de economía y finanzas, salud pública, desarrollo urbano y vivienda, inclusión social, trabajo y empleo, al igual que con representantes de diversos Ministerios, entre ellos el de la Mujer y Derechos Humanos, el de Economía y Finanzas, el de Agricultura y Ganadería, el de Educación, el de Salud Pública, el de Trabajo, el de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, el de Desarrollo Urbano y Vivienda, el de Inclusión Económica y Social, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Se reunió además con el Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Entabló diálogos con la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, las Secretarías Nacionales de Planificación, Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y el Instituto Nacional de Seguridad Social. La Relatoría Especial también se reunió con representantes de la Defensoría del Pueblo, con el Prefecto de Pastaza, el Alcalde de Puyo y representantes del municipio de Quito.

El Relator Especial viajó a Quito, al Valle del Chota, a Puyo y a Riobamba. Se reunió con comunidades afroecuatorianas de El Rosal, Concepción y Salinas; y con mujeres y hombres representantes de los pueblos indígenas Sapara, Andwa, Kichwa, Shuar, Achuar, Shiwiar y Waorani de la región amazónica. El experto también visitó y se reunió con comunidades indígenas de Pull Grande (Guamote), Comité Desarrollo Galte (Guamote) y Compañía Labranza (Colta). Dialogó con un gran número de organizaciones de la sociedad civil, activistas y defensores de los derechos humanos, incluidos defensores de los derechos ambientales, en todos los lugares a los que viajó. El Relator Especial también participó en reuniones con la esfera académica.

El Relator Especial agradece el apoyo recibido por parte de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, el Equipo de País de las Naciones Unidas y, en particular, de la Oficina Regional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Quito. También le gustaría extender su inmensa gratitud a todas las personas, comunidades y grupos que conoció y que amablemente compartieron con él sus experiencias. Observó de primera mano cómo estos individuos y comunidades se fortalecen al movilizarse, organizarse y trabajar juntos para mejorar sus condiciones de vida y luchar por sus derechos humanos.

2. Contexto de la visita

La visita se realizó una semana después de la elección de representantes de la Asamblea Nacional del 20 de agosto y antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, que tendrá lugar el 15 de octubre próximo.

Tanto el debate electoral como la información mediática se centraron en gran medida en la creciente inseguridad en el país y en el aumento de la violencia política, dramáticamente ilustrado por el asesinato en la capital de uno de los candidatos presidenciales, Fernando Villavicencio, el 9 de agosto del año en curso.

El Relator Especial comprende las preocupaciones que suscita el deterioro de la seguridad en el país, donde la tasa de homicidios ha aumentado rápidamente y se ha evidenciado un preocupante aumento del papel del narcotráfico. Sin embargo, la respuesta a esta tendencia no puede ser únicamente fortalecer la aplicación de la ley. La necesidad de enfrentar al crimen organizado no debería opacar los importantes vínculos entre las condiciones socioeconómicas y el aumento de la delincuencia. Es posible que esté surgiendo un círculo vicioso. La falta de oportunidades laborales hace que los jóvenes sean presa fácil para ser reclutados por bandas criminales y hace que el crimen, incluido el contrabando de mercancías a través de las fronteras, se convierta en una opción deseable. La inseguridad, a su vez, agrava la pobreza, ya que las empresas son objeto de extorsión en forma de 'vacunas'; las escuelas son tan inseguras que algunos padres retiran a sus hijos; y la inseguridad y las malas perspectivas económicas promueven la migración, particularmente hacia los Estados Unidos. Según algunas estimaciones, 280.000 ecuatorianos han abandonado el país desde 2021, utilizando ahora rutas terrestres que, aunque peligrosas y largas, son asequibles para una mayor diversidad de migrantes. El círculo vicioso que vincula la inseguridad y la pobreza puede romperse si el país invierte más en su gente y ofrece mejores perspectivas a los jóvenes.

Los resultados de las elecciones del 20 de agosto ofrecen una segunda lección: la era del extractivismo podría estar llegando a su fin. El día de las elecciones se realizaron consultas populares respecto a si se debía o no prohibir la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní ¹ y sobre si se debía o no prohibir la minería metálica en el Chocó Andino, en la provincia de Pichincha. El 58,95 por ciento de los más de 13 millones de electores votaron a favor de prohibir la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní, y el 68 por ciento de los electores que residían en los municipios involucrados votaron a favor de prohibir la minería metálica en el Chocó Andino.

El mandato expresado por los votantes es claro: el país debe superar el extractivismo. De hecho, además de las fuertes mayorías contra la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y la extracción de minerales en el Chocó Andino, el Relator Especial se reunió con un gran número de personas y grupos que expresaron su descontento frente a los impactos de la industria extractiva. En las provincias de Chimborazo y Pastaza, las comunidades indígenas explicaron que los proyectos mineros contaminaron los suelos y las fuentes de agua de las que dependen para la producción agrícola. Otros grupos presentaron al Relator Especial ejemplos de proyectos mineros, tanto legales como ilegales, que afectan su acceso a los recursos.

¹ De forma más precisa, la consulta popular se refería a la explotación petrolera en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, también conocido como Yasuní Ishpingo-Tambococho-Tiputini. (ITT).

El proyecto a gran escala “Fruta del Norte”, un depósito de oro de propiedad de Lundin Gold, y el proyecto minero a cielo abierto “Mirador” para la extracción de cobre y oro en la provincia de Zamora-Chinchipe, de propiedad de Ecuacorrientes SA, que amenazan los medios de vida de los miembros de la nacionalidad Shuar, son los casos más publicitados. Pero muchos proyectos mineros plantean preocupaciones de naturaleza similar, como las concesiones en el cantón Pangua en la provincia de Cotopaxi, en la parroquia La Merced de Buenos Aires en la provincia de Imbabura, o en el cantón Las Naves en la provincia de Bolívar, entre otros. Si bien el Relator Especial no pudo examinar los detalles de cada uno de estos casos, le sorprendieron las acusaciones convergentes según las cuales los requisitos de consulta establecidos por el artículo 398 de la Constitución y la Ley de Minería de 2009 habrían sido sistemáticamente eludidos y se habría permitido que los proyectos siguiesen adelante a pesar de la fuerte oposición de las comunidades locales.

Este contexto exige un nuevo enfoque de desarrollo, que reduzca la dependencia del país sobre la minería y la explotación petrolera y maderera. Si bien el desafío de combatir la pobreza sigue siendo más real que nunca, las recetas clásicas en las que se basó esta lucha en el pasado no serán suficientes. Es tiempo de utilizar herramientas nuevas y más audaces.

3. Una evaluación de la pobreza y la desigualdad

3.1. Tendencias generales

En 2008, el Experto Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza informó que el 34,97% de los ecuatorianos vivían en la pobreza y el 16,45% vivían en situación de extrema pobreza. Si bien 2003 y 2009 fueron los años que registraron mayores niveles de pobreza (49,9% y 36% respectivamente), Ecuador logró reducir su tasa de pobreza al 21,5% en 2017. La pandemia frenó la tendencia positiva, aumentando los niveles de pobreza en Ecuador en 8 puntos porcentuales respecto a 2019 (25%), lo que quiere decir un 33% en 2020 (5.653.071 millones de personas).² Según datos de junio de 2023,³ la pobreza por ingresos se situaba en 27%, porcentaje dentro del cual la pobreza urbana era del 18% mientras en las zonas rurales era del 46,4%. La pobreza extrema se situó en el 10,8%, alcanzando el 5,2% en las zonas urbanas y el 22,6% en las rurales. Los jóvenes se ven especialmente afectados: en 2022, el 34,44% de los jóvenes (entre 15 y 24 años) se encontraban en la pobreza.

A junio de 2023, el índice de Gini a nivel nacional se ubica en 0,467, mostrando un ligero aumento respecto al año anterior (0,453). En las zonas urbanas se situó en 0,440, presentando también un ligero aumento de 0,005. En las zonas rurales, entre junio de 2022 y junio de 2023, el índice mostró un ligero aumento similar de 0,047, pasando de 0,432 a 0,479. Las desigualdades son la principal causa de exclusión social, por lo que, más allá de persistir en una carrera infinita por lograr el crecimiento económico, el gobierno debería centrarse en fortalecer la resiliencia de los hogares ante las crisis.

² Ayala, J., Correa -Marquinez, L. C., y Campuzano Vásquez, J. A. “[Indicador de pobreza por ingreso en Ecuador y el efecto Covid-19, del 2010 al 2020](#)”. Revista Sociedad & Tecnología, 4 (2), (2021). p.248-264.

³ INEC, “[Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo \(ENEMDU\), Pobreza y Desigualdad](#)”, Boletín Técnico N° 12-2023-ENEMDU, (Quito: INEC, 2023).

La pobreza multidimensional disminuyó entre 2009 y 2017, con una reducción general del 51,5% al 34,6% a nivel nacional. La tasa de pobreza extrema multidimensional siguió la misma tendencia, disminuyendo del 28,6% al 14,2% durante el mismo período. Sin embargo, la brecha urbano-rural es alarmante. En 2022 la tasa de pobreza multidimensional se ubicó en 38.1% a nivel nacional, con el área urbana representando el 23.2%, mientras en el área rural afectó al 70.1%. En el mismo año, la tasa de pobreza extrema multidimensional se situó en el 16,6%, del cual sólo el 5,1% corresponde a zonas urbanas y el 41,3% a las rurales.⁴ A pesar del compromiso del gobierno de reducir del 70% al 55% la pobreza multidimensional rural, centrándose en los pueblos indígenas, afroecuatorianos y grupos vulnerables, el objetivo está lejos de cumplirse. Las principales deficiencias son la falta de acceso al agua y al saneamiento, la desnutrición infantil crónica, el empleo precario, la insuficiente cobertura de protección social, la baja calidad de la educación y las viviendas precarias.

En Ecuador prevalecen importantes disparidades regionales. Morona Santiago, situada en la región amazónica, es la provincia más pobre con una tasa de pobreza por ingresos del 65,8%, en un contexto dominado por el empleo precario y el desempleo (sólo 13 de cada 100 personas ganan, al menos, el salario mínimo). Le siguen de cerca las provincias de Pastaza (con una tasa de pobreza por ingresos de 64,53%) y Napo (63,87%), seguidas de Orellana (59,41%), Sucumbíos (54,45%) y Esmeraldas (50,22%). Estos territorios son precisamente los que tienen menor cobertura de servicios públicos domiciliarios (agua a través de redes públicas, saneamiento adecuado, recolección de basura y electricidad).⁵ Pastaza y Napo son también las provincias con mayor desigualdad por ingresos del país, con un índice de Gini de 0,58.

Medir lo relevante es la única estrategia eficaz para mejorar las políticas. Para comprender cómo la pobreza impacta a los grupos vulnerables, es necesario disponer de datos desagregados y aplicar indicadores de derechos humanos. El gobierno debe invertir recursos para fortalecer las capacidades institucionales del INEC. Se deben identificar con precisión la edad, el género, el tipo de hogar, los antecedentes (para identificar las circunstancias de los grupos indígenas, afroecuatorianos y montuvios), la ocupación, el acceso a la tierra y la ubicación (para rastrear las variaciones entre las áreas urbanas y rurales). Esto permitiría determinar si se están descuidando grupos demográficos específicos que merecen una consideración especial en las políticas públicas y aumentando la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza.

3.2. Los grupos más afectados

a) Mujeres

Las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada. Aunque la pobreza por ingresos disminuyó tanto para hombres como para mujeres en 2022 (pasando de 28,21% a 24,66% para los hombres y de 29,46% a 26,22% para las mujeres), la

⁴ Ibid.

⁵ Andrés Mideros Mora and Nora Fernández Mora, [“Brechas Estructurales en el Ecuador: barreras para el desarrollo”](#), Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto de Investigaciones Económicas-PUCE, OPSA, Friedrich-Ebert-Stiftung, (Quito: 2022).

brecha de género se mantuvo en 1,56 puntos porcentuales, una ampliación que sugiere un impacto negativo de otros factores económicos variables, como la desigualdad en el mercado laboral, las brechas salariales, los empleos no remunerados y el hecho de que las mujeres dedican más tiempo a las labores de cuidados. La tasa de mujeres que no estudian ni tienen empleo remunerado es un 15,5% más alta que la de los hombres, una brecha que es particularmente importante en el sector privado. Las principales causas están vinculadas con la falta de oportunidades, el trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres y las normas patriarcales de género.

Las tasas de pobreza multidimensional de las mujeres indígenas, mujeres montuvias y de niñas y adolescentes son del 78,1%, 57,3% y 45,8%, respectivamente.⁶ Entre el 83% y el 85% de los niños y niñas indígenas se encuentran en situación de pobreza multidimensional, siendo el grupo poblacional más empobrecido del país.⁷

En el caso de los adultos mayores, el porcentaje de mujeres adultas mayores que viven en pobreza multidimensional es de 58,4% (mujeres adultas montuvias), 52,5% (mujeres adultas indígenas) y 20,6% en el caso de las mujeres afroecuatorianas; mientras que para los hombres los porcentajes son de 50,2%, 42,2% y 18% en los mismos grupos. Estas cifras muestran una marcada brecha de género en cuanto al nivel de empobrecimiento de las personas mayores de 65 años.⁸

Sin embargo, la sociedad civil ha señalado que las mujeres tienen menos acceso a políticas crediticias. Según la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (CNME), el 24% de los hombres obtienen crédito, mientras que para las mujeres este porcentaje es de tan solo 18%. Los requisitos para la obtención de créditos para las mujeres en general y para las mujeres rurales en particular, son difíciles de cumplir. A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ya había señalado en 2020 que: "las mujeres sólo tienen un acceso limitado a préstamos y otras formas de crédito financiero, a la tierra y a equipos y maquinaria para sus negocios."

La vulnerabilidad económica se ve exacerbada por la baja cobertura de la seguridad social. En 2021, apenas una de cada tres personas estaba cubierta por regímenes de seguridad social. La cobertura fue menor para las mujeres, representando el 30,2% en comparación con el 34,7% para los hombres. Las mujeres más rezagadas en el tema de la cobertura fueron las mujeres indígenas y las mujeres jóvenes, con tasas de cobertura de apenas el 15,4% y el 12,1%, respectivamente.

Un elemento crítico es la cobertura de las mujeres que trabajan en el sector informal, que el Comité CEDAW también planteó como preocupación en 2020. El Comité señaló que el Estado debería "garantizar que las mujeres que trabajan por cuenta propia o en el sector informal puedan recibir prestaciones por hijos y servicios de atención asequibles y de buena calidad para niños, niñas, adolescentes y familiares enfermos y adultos mayores a fin de reducir el trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres, además de crear sistemas de protección social para mujeres, tales como las pensiones."

⁶ Fuente: INEC – ENEMDU. Rondas de diciembre.

⁷ Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Instituto de Investigaciones Económicas [PUCE-IIE], 2022.

⁸ Id.

La violencia de género contra mujeres y niñas sigue siendo un obstáculo que puede agravar la situación de las mujeres y niñas que viven en la pobreza. De igual manera, la pobreza aumenta los riesgos de violencia de género contra las mujeres y las niñas. Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres de 2019, cerca del 56,9% de las mujeres ecuatorianas ha sufrido algún tipo de maltrato psicológico, el 35,4% ha sufrido maltrato físico y el 32,7% ha sufrido abuso sexual.⁹ El 65% de las niñas y mujeres jóvenes mayores de 15 años han sufrido algún tipo de abuso, pero sólo entre el 2 y el 20% de las víctimas lo ha denunciado formalmente.¹⁰ Es decir, 65 de cada 100 mujeres en el país sufrieron algún tipo de violencia en algún momento de su vida, ya sea psicológica, física, sexual o económica. Esto quiere decir que un total de 5.785.295 mujeres han sido víctimas de violencia de género, siendo las mujeres afroecuatorianas e indígenas las más afectadas, según determinó el INEC en 2019. Por ejemplo, las niñas y adolescentes de los pueblos afroecuatorianos enfrentan un mayor riesgo de ser objeto de matrimonios forzados y precoces, con un promedio de 2,1% para la población general mientras que el porcentaje aumenta al 4,5% para las mujeres y niñas afroecuatorianas.¹¹ Los factores socioeconómicos como las zonas donde viven, el nivel educativo, la participación en el mercado laboral y el acceso a recursos, tienen una clara correlación con el riesgo de experimentar violencia de género. Teniendo en cuenta que dichos factores son aún peores en las comunidades más pobres, la correlación entre la violencia de género y la pobreza no necesita más explicación.

b) Afroecuatorianos y pueblos y nacionalidades indígenas

Los miembros de la comunidad afroecuatoriana y los grupos indígenas también se ven afectados de manera desproporcionada por la pobreza. La pobreza que experimentan quienes se autoidentifican como indígenas aumentó del 52,68% en 2021 al 54,26% en 2022. Los afroecuatorianos experimentan el segundo porcentaje más alto de pobreza por ingresos, que afecta al 33,77% de su población. La discriminación institucionalizada y el racismo, el desempleo y los bajos salarios se consideran a menudo como las principales causas de lo expuesto.

Las comunidades indígenas tienen derecho a la protección de sus tierras y territorios. A este respecto, el Relator Especial señala con pesar, que la sentencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió hace más de diez años en el caso de la *comunidad kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, en el que la Corte reconoció que la falta de consulta del Estado al pueblo Sarayaku sobre excavación petrolera impactó su "identidad cultural" y afectó sus "bienes comunales", aún no se implementa plenamente.¹²

La Corte señaló específicamente que, al permitir la colocación de explosivos en el territorio de Sarayaku, el Estado puso en serio peligro la vida de los Sarayaku, en

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. INEC. Quito, Ecuador. 2019. [Boletín Técnico ENVIGMU.pdf \(ecuadorencifras.gob.ec\)](https://inec.gob.ec/boletines/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf). [Ref list]

¹⁰ Naciones Unidas Ecuador (2023), página 22 https://ecuador.un.org/sites/default/files/2023-03/PPIG_Resumen%20ejecutivo_2023.pdf

¹¹ CONAMUNE and FES, Diagnóstico de la situación socio-económica de las mujeres afroecuatorianas en el territorio ancestral de Imbabura y Carchi, 2021.

¹² Sentencia de 27 de junio de 2012 (Serie C, núm. 45).

violación de los artículos 4(1) (prohibición de privación arbitraria de la vida) y 5(1) (derecho a la integridad física, psíquica y moral) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte también insistió en que Ecuador debería garantizar la participación de los Sarayaku en todas las etapas de la explotación petrolera, y que su derecho al consentimiento libre, previo e informado debería estar protegido por la legislación.¹³ La mera referencia en el artículo 57(7) de la Constitución sobre el derecho de las comunidades indígenas a "la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre los planes y programas de prospección, producción y comercialización de recursos no renovables ubicados en sus tierras y que puedan tener un impacto ambiental o cultural sobre los mismos", no es suficiente a este respecto: una legislación específica debería aclarar el contenido de este derecho, de conformidad con los requisitos de la Declaración de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyos artículos 10 -11, 19, 28 - 29 y 32 se refieren al requisito de procurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas sobre las medidas que les afecten. Un requisito similar se expresa en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo.

El Relator Especial insta a la siguiente administración a hacer de este tema una prioridad: la controversia legal en torno al Decreto Ejecutivo 754 que enmienda el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, que la Corte Constitucional suspendió el 31 de julio de 2023, ilustra la necesidad de mejorar el marco regulatorio en este sentido.

Sin embargo, eso no es todo, las comunidades indígenas en general, y las de las provincias amazónicas de Morona Santiago y Pastaza en particular, tienen derecho a servicios de salud y educación, así como a mejores oportunidades de empleo. Las comunidades indígenas con las que se reunió el Relator Especial mencionaron el acceso a la educación, en particular a la educación de nivel superior, entre sus principales prioridades.

4. Protección social

Ecuador gasta el 9,6% de su PIB en protección social, la atención médica representa el 4,4% del PIB y otras protecciones sociales el 5,2%. Se trata de una proporción inferior al promedio de América Latina y el Caribe (que ronda el 14% del PIB).¹⁴ Además, Ecuador invierte muy poco en niños y adultos en edad de trabajar; la mayor parte de su presupuesto de protección social beneficia a los mayores de 65 años, quienes sólo representan el 8% de la población.¹⁵

4.1. Seguridad Social: esquemas contributivos

El sistema de seguridad social incluye el seguro de salud (*Seguro General de Salud Individual y Familiar*); accidentes y enfermedades laborales (*Seguro General de*

¹³ Id., párrs. 300-301.

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo, "Informe mundial sobre la protección social 2020-22: Informe complementario regional para América Latina y el Caribe". Ginebra: OIT, 2021.

¹⁵ UNFPA, "Panel de población mundial Ecuador", disponible en <https://www.unfpa.org/data/worldpopulation/EC> (consultado el 4 de agosto de 2023).

Riesgos del Trabajo); prestaciones de vejez y supervivencia; así como pensiones por invalidez.

En 2019, alrededor de un tercio de los trabajadores estaban contribuyendo al esquema y, por lo tanto, estaban cubiertos, siendo las mujeres sobrerrepresentadas entre los trabajadores que no estaban cubiertos.¹⁶ Sin embargo, una característica destacable del seguro social es que se han realizado esfuerzos para ampliar la cobertura a categorías de la población trabajadora que normalmente no están cubiertas. Los trabajadores informales podrán optar por acogerse al Programa de Afiliación Voluntaria del Seguro Social (*Seguro Voluntario*), que al 2023 benefició a 217.126 trabajadores. Los trabajadores agrícolas pueden estar cubiertos por el esquema del *Seguro Social Campesino*, que beneficia a más de un millón de personas y se financia conjuntamente mediante contribuciones obligatorias del sector formal, ingresos fiscales generales, así como una modesta contribución (de 2,75 dólares al mes) de los beneficiarios inscritos. Los cuidadores no remunerados pueden ingresar a un esquema específico (*trabajadores no remunerados del hogar*), que el estado subsidia en proporción al nivel de ingresos del hogar.

Por lo tanto, el seguro social desempeña un papel vital en la protección de la seguridad de los ingresos de los trabajadores afiliados a estos planes. Sin embargo, más allá de la necesidad de ampliar aún más la cobertura (que debería favorecer la transición de la economía informal a la formal), el subsidio estatal al seguro social (que representó 1.580 millones de dólares en 2019¹⁷) podría merecer una mayor reflexión para volverse más progresivo.¹⁸

4.2. Asistencia social: esquemas no contributivos

Las personas que no están cubiertas por el seguro social dependerán de la asistencia social, cuya cobertura ha sido ampliada significativamente por la administración actual. En 2020 se destinaron 500 millones de dólares a asistencia social, destinándose la mayor parte de este monto al *Bono de Desarrollo Humano* (BDH), que brinda apoyo a hogares de bajos ingresos; y el 30% de los hogares de los tres deciles más bajos estuvieron cubiertos. Para 2022, el monto dedicado a asistencia social alcanzó los 1.200 millones de dólares, y el 80% de los tres deciles más bajos se beneficiaron, con 625.000 hogares adicionales recibiendo apoyo.¹⁹ La accesibilidad al BDH se mejoró aún más con la introducción, en mayo de 2021, de la posibilidad de abrir una cuenta bancaria de forma gratuita para recibir un pago directo. Fue una opción más segura que tener que ir a la ventanilla del banco. Alrededor de una quinta parte de los beneficiarios del BDH percibieron el *bono* bajo ese nuevo sistema.

Sin embargo, aún quedan desafíos importantes. En primer lugar, si bien se ha ampliado la cobertura de la asistencia social, los planes de asistencia social aún no logran proteger adecuadamente al decil más bajo de ingresos. La Unidad de Registro

¹⁶ OIT, "World Social Protection Data Dashboards" disponible en <https://www.socialprotection.org/gimi/WSPDB.action?id=19> (consultado el 4 de agosto de 2023).

¹⁷ Rodrigo Ibarra, "Estado Financiero y Actuarial del Sistema Ecuatoriano de Seguridad Social", Sociedad de Actuarios, Noticias internacionales, mayo 2020 p.6.

¹⁸ En 2009, el 51% de los subsidios estatales fueron al decil más rico y sólo el 6% a los cinco deciles inferiores (Ruth Alicia Lucio Romero, "Hacia un sistema universal de protección de pensiones – Ecuador", Compartiendo experiencias innovadoras: Experiencias exitosas sobre pisos de protección social, OIT, Academia Global de Desarrollo Sur-Sur y PNUD, 2011, pág. 244).

¹⁹ Datos proporcionados por el FMI.

Social aún no está lo suficientemente equipada para garantizar que los hogares que se encuentran por debajo del umbral de pobreza sean identificados adecuadamente. Un estudio de 2020 estimó un error de exclusión del 48% dentro del principal plan de asistencia social, el *Bono de Desarrollo Humano*.²⁰ Para reducir esta tasa de exclusión y mejorar la focalización, se debe adoptar un enfoque basado en derechos: el desaprovechamiento se puede reducir en gran medida definiendo claramente a los beneficiarios de cada plan, contactándolos de manera proactiva y brindándoles información clara (incluso en otros idiomas además de español) sobre los beneficios y las condiciones de elegibilidad, y así garantizar el acceso a mecanismos de queja en casos de exclusión.²¹

En segundo lugar, los niveles de las prestaciones proporcionadas son inadecuados para proteger eficazmente contra la pobreza y no se actualizan periódicamente para tener en cuenta los incrementos en el costo de vida. Por ejemplo, mientras el INEC estimó que los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas (Canasta Familiar Básica (CFB)) (para una unidad familiar de 4 personas, basado en 1,6 salarios por hogar) representarían 785,47 dólares mensuales en agosto de 2023, el BDH proporcionó solo 55 dólares mensuales a sus beneficiarios que se encontraban por debajo del umbral de pobreza de 88 dólares mensuales, o, para aquellos en pobreza extrema (con ingresos inferiores a 50 dólares mensuales), que representan 270.000 hogares en 2023, hasta 150 dólares bajo lo que se conoce como BDH "variable".

5. Derechos de los trabajadores

El Relator Especial acoge con satisfacción el aumento del salario mínimo, durante la actual administración: El salario mínimo está fijado actualmente en 450 dólares mensuales y el gobierno se ha comprometido a aumentar el nivel en 25 dólares anuales durante los próximos diez años. Si bien el nivel sigue siendo bajo en comparación con el CFB, se trata de un esfuerzo loable para combatir la pobreza laboral.

El principal desafío, sin embargo, tiene que ver con la aplicación de la legislación laboral. Según las cifras proporcionadas por el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Instituto de Seguridad Social, hay 140 inspectores de trabajo y 100 inspectores de seguridad social cubriendo el país, con una población de 18 millones. Esto es en gran medida insuficiente y contribuye en gran parte a explicar la insuficiente aplicación de la legislación laboral, tanto en el sector formal como (especialmente) en el sector informal de la economía.

El caso Furukawa, sobre el cual los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos expresaron sus preocupaciones en 2019, ilustra las dramáticas consecuencias que pueden resultar de la falta de un seguimiento adecuado, particularmente en el sector agroindustrial: se alegaba que en las fincas ubicadas en las plantaciones de abacá de la empresa japonesa Furukawa Plantaciones CA existían condiciones similares a la esclavitud, y tras la acción de las autoridades contra la empresa, esta presentó una denuncia penal por extorsión contra un representante

²⁰ Stephen Kidd y Dilo. Athias, "Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection with additional analysis", *Development Pathways*, June 2020, p.23.

²¹ Para obtener más orientación, consulte A/HRC/50/38 (2022).

de las familias afectadas en represalia.²² Sin embargo, se alega que el trabajo en régimen de servidumbre persiste en ciertas haciendas, incluidas Tapiapamba (que produce caña de azúcar), Tulcisán (que produce aguacates y frutas) y Chamanal (que produce maíz y frijoles), sobre las cuales se recibió información específica. Se alega en estos casos que los hogares afroecuatorianos, incluidos los niños a partir de los 12 años de edad, realizan trabajos remunerados significativamente por debajo del salario mínimo en una forma de servidumbre por deudas. El Relator Especial saluda el compromiso del presidente Lasso y del viceministro de Trabajo y Empleo, Sr. Henry Valencia, para investigar estas situaciones.

6. Movilizar recursos domésticos

El Relator Especial alienta a Ecuador a aumentar su nivel de inversión social. Algunos desafíos se pueden abordar sin recursos adicionales: por ejemplo, mejorar la calidad de la educación haciendo que el plan de estudios sea más relevante y adoptando mejores métodos pedagógicos, o mejorando la focalización de la asistencia social. Sin embargo, otras políticas requerirán recursos, y el espacio fiscal de Ecuador no es ilimitado: de hecho, en septiembre de 2020, el FMI aprobó un Servicio Ampliado del Fondo de 27 meses de DEG 4.615 millones (661% de la cuota, equivalente a USD 6.500 millones)²³. Ecuador es ahora uno de los 14 países que excedieron el 187,5% de la cuota del FMI en 2021, con el resultado de que entre 2023 y 2033, se estima que Ecuador realizará pagos de recargos por USD 1.079 millones.²⁴ Por lo tanto, el Relator Especial desea destacar tres formas en que podría ampliarse el espacio fiscal disponible.

6.1. Un sistema tributario más progresivo

La reforma tributaria es lo primero. Se esperaba que la reforma tributaria de 2021 aumentara la eficiencia e hiciera que el sistema tributario fuera más progresivo. La reforma se emprendió para dar cumplimiento al acuerdo firmado con el FMI en octubre de 2020, que contemplaba la necesidad de una reforma tributaria para aumentar los ingresos tributarios en 2.000 millones de dólares hasta 2022. Sin embargo, a finales de 2023, la relación proporcional impuestos/PIB se mantuvo igual y la progresividad cayó un 1,8%, con una mayor dependencia de los ingresos del IVA.

El Relator Especial recalca el papel de un régimen tributario progresivo en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Sólo una reforma tributaria progresiva, equitativa y eficiente, centrada en movilizar ingresos permanentes en el mediano plazo, abordará de manera creíble los déficits fiscales de los próximos años. El nuevo gobierno de Ecuador debería aliviar la carga impositiva para las personas que tienen menos capacidad de pago. Es probable que las personas de bajos ingresos gasten más en bienes esenciales y estimulen la economía nacional en el proceso. Mejorar la porción de los ingresos fiscales que provienen de los impuestos directos (sobre los ingresos) (y disminuir la porción de los impuestos indirectos (sobre el consumo), además de aumentar los niveles de impuestos de los tramos de ingresos

²² Consulte <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/RelCom?code=ECU%2013/2019>.

²³ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/01/pr20302-ecuador-imf-executive-board-approves-27-month-extended-fund-facility>

²⁴ <https://cepr.net/report/the-growing-burden-of-imf-surcharges-an-updated-estimate/>

más altos y aplicarlos a los ingresos corporativos (o al menos a los ingresos de empresas de cierto tamaño), contribuirían a esta causa.

6.2. Canjes de deuda por naturaleza

"Los canjes de "deuda por naturaleza" son una segunda herramienta que podría utilizarse para ampliar el espacio fiscal para la inversión social. Sin embargo, para que ésta sea una opción viable, se debe aprender las lecciones de experiencias pasadas. En mayo de 2023, con el apoyo de The Nature Conservancy, Ecuador vendió su deuda de 1.630 millones de dólares con un descuento de 660 millones de dólares en el mayor canje de deuda por naturaleza de la historia. El acuerdo fue concertado por Credit Suisse para financiar esfuerzos de conservación marina en Galápagos. También fue apoyado por la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, que proporcionó 660 millones de dólares en seguros contra riesgos políticos para el préstamo, y por el Banco Interamericano de Desarrollo, que proporcionó una garantía de 85 millones de dólares.²⁵ Se espera que el canje genere 323 millones de dólares en 18,5 años para la conservación marina en las Islas Galápagos.

El Bono Marino de Galápagos ha sido objeto de escrutinio por varias razones. Se ha estructurado a través de jurisdicciones de paraísos fiscales (el estado estadounidense de Delaware e Irlanda). Sus impactos en el servicio de la deuda se sentirán esencialmente en 2030-2035, mientras que Ecuador enfrentará un pico en el servicio de la deuda en el período 2025-2030. La gobernanza del plan, y el papel del sector financiero privado en particular, carece de transparencia y rendición de cuentas. Algunos lo ven como una limitación problemática a la soberanía del país. Por último, ha surgido una preocupación importante debido a la reciente reducción de la calificación del bono por parte de la agencia de calificación crediticia Moody's.²⁶ Por esta razón, los países de bajos ingresos, en particular, pueden temer optar por canjes de deuda por naturaleza como posibles instrumentos de mercado debido a las malas calificaciones que se otorgan a dichos bonos, a pesar de estar en una situación compleja de endeudamiento .

El 5 de septiembre de 2023, el gobierno anunció una iniciativa para definir un "corredor amazónico", con el objetivo a largo plazo de asegurar un canje de "deuda por naturaleza" aún más ambicioso, esta vez para garantizar que los esfuerzos de conservación de la selva amazónica sean recompensados, permitiendo ampliar el espacio fiscal disponible para la inversión social. Si bien la idea es prometedora en principio, la implementación debe diseñarse cuidadosamente para tener en cuenta las preguntas legítimas planteadas en torno al acuerdo de Galápagos, así como las lecciones que pueden derivarse de experiencias pasadas similares en Seychelles, Belice y Barbados.

6.3. Racionalizar los subsidios al combustible

Una tercera forma de incrementar el espacio fiscal es racionalizar los subsidios a los combustibles fósiles. En 2022, 4.500 millones de dólares, lo que representa alrededor del 4% del PIB, se destinaron a dichos subsidios. Esto equivale aproximadamente al

²⁵ <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/financial-close-reached-largest-debt-conversation-marine-conservation-protect-galapagos-202305.html>

²⁶ <https://ratings.moodys.com/ratings-news/402314>

presupuesto total del Ministerio de Educación y casi cuatro veces el presupuesto gastado en asistencia social. Sin embargo, esos subsidios son regresivos: benefician de manera desproporcionada al 20% más rico de la población, y este es especialmente el caso de los subsidios al diésel. También son incompatibles con la necesidad de avanzar hacia un consumo y una producción más sostenibles, como se ha comprometido Ecuador en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12. De hecho, el ODS 12 incluye una meta específica sobre "racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles", al tiempo que enfatiza que la eliminación gradual de dichos subsidios debe ocurrir "de una manera que proteja a los pobres y a las comunidades afectadas" (Meta 12c).

El Relator Especial es consciente de que el combustible asequible, en particular el GLP, es un salvavidas para muchos hogares de bajos ingresos, y especialmente para quienes viven en zonas remotas. Sin embargo, el esquema actual no es sostenible y, en su forma actual, ni siquiera beneficia a estos mismos hogares. Una eliminación gradual y cuidadosamente secuenciada de los subsidios a los combustibles fósiles, empezando por el diésel, combinada con un aumento significativo de los niveles de asistencia social y de inversiones en salud y educación al servicio de las comunidades más pobres, podría beneficiar tanto a estas comunidades como al país en su conjunto.

Los presupuestos ahorrados con la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles deberían permitir mejorar la adecuación de la asistencia social. Pero también deberían considerarse otras inversiones sociales, especialmente para cerrar la enorme brecha entre las poblaciones urbanas y rurales. Se podría lograr mucho, por ejemplo, financiar un ambicioso programa de alimentación escolar, más allá de los refrigerios minimalistas que se ofrecen hoy en ciertas escuelas establecidas en vecindarios de bajos ingresos, que actualmente atienden a 2 millones de niños: El Programa Mundial de Alimentos ya está experimentando con un programa de alimentación escolar con productos locales, cuyo costo (0,56 dólares por niño) es apenas superior a los 0,34 dólares que cuestan los refrigerios, pero con un valor nutricional mucho mayor y efectos multiplicadores que benefician a los productores locales de alimentos y a la comunidad local. También podrían realizarse inversiones importantes en planes de riego (incluida la recolección de agua de lluvia) y en el suministro de servicios de agua y saneamiento a las comunidades rurales.

* * *

La verdadera riqueza del país no está en su subsuelo; está en su gente y en el inestimable bienestar que obtienen de su entorno. Lo que se necesita ahora no es excavar más profundo, sino aumentar la inversión social. Este es el desafío que presenta el Relator Especial a la próxima administración de Ecuador.