



Asamblea General

Distr. general
2 de abril de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

56º período de sesiones

18 de junio a 12 de julio de 2024

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Visita al Ecuador

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter*

Resumen

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, realizó una visita oficial al Ecuador del 28 de agosto al 8 de septiembre de 2023. El propósito de la visita era examinar los esfuerzos realizados por el Ecuador para combatir la pobreza y proteger los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. El Ecuador sufre un círculo vicioso de pobreza e inseguridad. La pobreza genera inseguridad y la inseguridad, a su vez, repercute en la capacidad del país para luchar contra la pobreza. La incidencia de la pobreza es mayor en las mujeres, la población indígena y las personas que viven en zonas rurales. El informe concluye con una serie de recomendaciones tendentes a mejorar la situación de los grupos indígenas y las mujeres, hacer más eficaz la protección social y más progresiva la fiscalidad, y proteger mejor los derechos de los trabajadores.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, sobre su visita al Ecuador

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, realizó una visita oficial al Ecuador del 28 de agosto al 8 de septiembre de 2023. El Relator Especial agradece al Gobierno su cooperación antes, durante y después de la visita.

2. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con el Presidente, Guillermo Lasso, sus Ministros de Relaciones Exteriores, Educación e Inclusión Económica y Social, así como con el Secretario Técnico de la estrategia “Ecuador crece sin desnutrición infantil”. También se reunió con los Viceministros de Economía y Finanzas, Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda, Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Inclusión Social, Agua, Saneamiento, Riego y Drenaje, y Trabajo y Empleo. Además, el Relator Especial se reunió con representantes de diversos ministerios, entre ellos los de la Mujer y Derechos Humanos, Economía y Finanzas, Agricultura y Ganadería, Educación, Salud Pública, Trabajo, Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Desarrollo Urbano y Vivienda, Inclusión Económica y Social, y Relaciones Exteriores. Igualmente se reunió con representantes de los Consejos Nacionales para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, para la Igualdad de Discapacidades, para la Igualdad de Género, de Igualdad Intergeneracional y para la Igualdad de Movilidad Humana. Dialogó con la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, las Secretarías Nacionales de Planificación y de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Relator Especial se reunió también con representantes de la Defensoría del Pueblo, el Prefecto de la provincia de Pastaza, el Alcalde de la ciudad de Puyo y representantes del municipio de Quito.

3. El Relator Especial viajó a Quito, al territorio ancestral del Chota, La Concepción y Salinas, y a Puyo y Riobamba. Se reunió con las comunidades afroecuatorianas de El Rosal, Estación Carchi, La Concepción y Salinas, y con representantes femeninos y masculinos de las siguientes nacionalidades indígenas: achuar, andwa, kichwa, sapara, shiwar, shuar y waorani de la región amazónica. También visitó y se reunió con comunidades indígenas en Pull Grande y el Comité de Desarrollo Galte en el cantón de Guamote, así como con la Compañía Labranza en el cantón de Colta. Habló con muchos miembros de organizaciones de la sociedad civil, activistas y defensores de derechos humanos, entre ellos defensores de los derechos ambientales en todos los lugares que visitó, así como con miembros de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. El Relator Especial también participó en reuniones con representantes del mundo universitario y grupos de reflexión.

4. El Relator Especial agradece el apoyo recibido de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, del equipo de las Naciones Unidas en el país y, en particular, de la Oficina Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Expresa su gratitud a todas las personas, comunidades y grupos con los que se reunió y que amablemente le contaron sus experiencias vividas.

II. Contexto

5. La visita tuvo lugar una semana después de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas el 20 de agosto de 2023, tras la disolución de la Asamblea Nacional el 17 de mayo. La segunda vuelta de las elecciones presidenciales tuvo lugar el 15 de octubre, cuando Daniel Noboa fue elegido Presidente del Ecuador de 2023 a 2025, para llevar a cabo el mandato iniciado por Guillermo Lasso.

6. Tanto el debate electoral como la información publicada por los medios de comunicación en el momento de la visita se centraron en gran medida en la creciente inseguridad reinante en el país, dramáticamente ilustrada por el magnicidio de uno de los candidatos presidenciales, Fernando Villavicencio, el 9 de agosto de 2023. La tasa de homicidios en el Ecuador se cuadruplicó entre 2018 y 2022, alcanzando casi 26 homicidios por cada 100.000 personas en 2022¹. A finales de 2023 había aumentado a casi 45 homicidios por cada 100.000 personas, lo que podría convertir al Ecuador en el país más violento de América Latina². La ciudadanía ecuatoriana ha sido testigo de un preocupante recrudecimiento de la delincuencia relacionada con el narcotráfico. Los actos de extorsión y secuestros han aumentado hasta un 300 % en comparación con 2022, según la Fiscalía General del Estado.

7. Ha surgido un círculo vicioso. La pobreza genera inseguridad y la falta de oportunidades laborales convierte a los jóvenes en un blanco fácil para las bandas criminales, ya que la delincuencia y el contrabando de mercancías a través de las fronteras se convierten en una opción deseable para muchos. La inseguridad, a su vez, afecta la capacidad del país para luchar contra la pobreza. Las empresas son objeto de extorsión en forma de “vacunas” (dinero a cambio de protección), las escuelas son tan inseguras que algunos padres sacan a sus hijos de ellas, y tanto la inseguridad como las malas perspectivas económicas favorecen la emigración, en particular a los Estados Unidos de América. Aunque el Ecuador es uno de los Estados de América Latina y el Caribe con mayor número de personas consideradas refugiadas (acogía a 76.265 refugiados reconocidos oficialmente en 2023)³, entre 2021 y 2022 unos 200.000 ecuatorianos abandonaron el país, lo que supone un aumento significativo con respecto a años anteriores⁴. Las personas que planean emigrar utilizan ahora rutas terrestres que, aunque peligrosas y largas, son menos onerosas que las alternativas, lo que atrae a un mayor número de personas.

8. Este círculo vicioso de pobreza e inseguridad solo puede romperse invirtiendo en las personas y ofreciendo a la juventud mejores perspectivas, para lo cual se debe garantizar su derecho a la educación, la salud y la protección social. En los últimos años se han logrado algunos avances significativos. En particular, el salario mínimo se incrementó un 6 % en 2023 y el Gobierno se comprometió a seguir aumentándolo durante diez años. Se invirtieron 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos más en protección social, y se aumentó significativamente la cobertura de la protección social ampliando el Seguro Social Campesino, el régimen para los trabajadores no remunerados del hogar y el régimen de afiliación voluntaria. Quizá lo más destacable sea que la desnutrición infantil crónica se redujo un 4 % en 2023⁵.

9. La visita del Relator Especial permitió identificar las áreas en que se podría avanzar más, por ejemplo recuperar la confianza de la juventud. Parte del reto consistirá en encontrar fuentes de financiación. Los dos referendos celebrados también el 20 de agosto de 2023, sobre la explotación petrolera en el bloque 43-ITT, situado dentro del Parque Nacional Yasuní, y sobre si debía prohibirse la explotación de minería metálica en el Chocó Andino, perteneciente a la provincia de Pichincha, respectivamente, otorgaron al Gobierno un claro mandato para dejar atrás el extractivismo. De los más de 10 millones de votantes, el 58,95 % se pronunció a favor de prohibir la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y el

¹ Peter Appleby y otros, “InSight Crime’s assessment of homicides in 2022”, InSight Crime, 8 de febrero de 2023.

² Mario Alexis González, “En Ecuador se registra un promedio de 21 homicidios diarios”, *Primicias*, 23 de octubre de 2023.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Ecuador: informe operacional – 2023 en resumen”, núm. 1, enero de 2023; y María Clara Martín, “Repercusiones para el Ecuador de la firma de paz entre el Estado Colombiano y las FARC. Perspectivas desde el contexto de la protección de refugiados”, *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, vol. IV, núm. 2 (2019), pág. 46.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Registro estadístico de entradas y salidas internacionales 2022” (abril de 2023).

⁵ Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, “Ecuador redujo el índice de desnutrición crónica infantil al 20,1%”, Quito, 2023.

68 % de los residentes en los municipios afectados votó a favor de prohibir la minería metálica en el Chocó Andino.

10. Una de las consecuencias inmediatas de estas consultas fue que agencias de calificación crediticia como Fitch, Moody's y S&P rebajaron la calificación de la deuda ecuatoriana en divisas a largo plazo de B- a CCC+. Sin embargo, la mayor enseñanza que debe extraerse de las consultas es que debe diseñarse un nuevo modelo de desarrollo que dependa menos de la explotación de los recursos naturales. Ello queda demostrado por el hecho que el Relator Especial se reunió con un gran número de personas y grupos que expresaron su preocupación por los impactos de la industria extractiva en todo el país. En las provincias de Chimborazo y Pastaza, las comunidades indígenas que hablaron con el Relator Especial le explicaron que los proyectos mineros estaban contaminando los suelos y las fuentes de agua de las que dependen para la producción agrícola. Otros grupos le presentaron ejemplos de proyectos mineros, tanto legales como ilegales, que afectaban su acceso a los recursos. Dos de los ejemplos más notorios son la mina de oro a gran escala Fruta del Norte y la mina a cielo abierto Mirador, para la extracción de cobre y oro, situadas en el sureste y el sur de la provincia de Zamora-Chinchipec, respectivamente, que amenazan los medios de vida de los miembros de la nacionalidad shuar. Otros proyectos mineros suscitan preocupaciones similares, como las concesiones en los cantones de Pangua y Sigchos (provincia de Cotopaxi), en la parroquia de La Merced de Buenos Aires (provincia de Imbabura), en el cantón de Las Naves (provincia de Bolívar) y en las parroquias de Las Pampas y Palo Quemado (cantón de Sigchos). Si bien el Relator Especial no puede detallar exhaustivamente cada uno de estos casos en el presente informe, le alarmó oír que los requisitos de consulta establecidos en el artículo 398 de la Constitución y en la Ley de Minería de 2009 se pasaban sistemáticamente por alto y que se permitía que los proyectos siguieran adelante a pesar de la contundente oposición de las comunidades locales.

III. Evaluación de la pobreza y la desigualdad

A. Predominan las disparidades regionales y poblacionales

11. La incidencia de la pobreza es mayor en las mujeres, la población indígena y las personas que viven en zonas rurales. En 2008, cuando la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza visitó el Ecuador, el 34,97 % de los ecuatorianos tenían ingresos inferiores al umbral nacional de pobreza, fijado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (63 dólares per cápita al mes)⁶, y el 16,45 % vivían por debajo del umbral de extrema pobreza por ingresos⁷. Desde entonces, la pobreza y la desigualdad han disminuido significativamente en el Ecuador. La pobreza por ingresos cayó del 36 % al 22,5 % entre 2009 y 2014⁸. La desigualdad también retrocedió: el coeficiente de Gini disminuyó de 0,48 a 0,46 entre 2013 y 2016⁹. La caída de los precios del petróleo frenó esa tendencia positiva: en 2016 la tasa de pobreza se mantuvo en el 22,9 %, prácticamente al mismo nivel que en 2014, antes de sufrir algunas variaciones y alcanzar el 25 % en 2019, antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)¹⁰. La reducción de la pobreza en casi 14 puntos porcentuales entre 2009 y 2014 puede atribuirse a una mayor inversión en políticas sociales (la cobertura de la población activa pasó del 26,1 % al 44,2 %

⁶ Desde diciembre de 2007, el Instituto Nacional de Estadística y Censos registra la pobreza por ingresos actualizando el umbral oficial de pobreza de consumo mediante el Índice de Precios al Consumidor. A estos efectos se considera pobres por ingresos a las personas cuyo ingreso per cápita total, en relación con su hogar, está por debajo del umbral de pobreza. A continuación se calcula la proporción de individuos pobres con respecto a la población total. Se emplea el mismo método para calcular la extrema pobreza por ingresos.

⁷ A/HRC/11/9/Add.1, párr. 22.

⁸ INEC, "Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo 2023 (ENEMDU): indicadores de pobreza y desigualdad" (junio de 2023), pág. 9.

⁹ *Ibid.*, pág. 14.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 9.

entre 2006 y 2016)¹¹ y a un aumento de los ingresos de los hogares debido al incremento del salario mínimo de 160 a 386 dólares entre 2006 y 2018. Esos factores impulsaron el crecimiento de la clase media ecuatoriana: mientras que en 2003 el 21,5 % de la población pertenecía a la clase media, en 2016 esa tasa alcanzaba el 44,1 %. El aumento fue aún más pronunciado en las zonas urbanas, donde pasó del 27,8 % al 50,3 %¹². Otro factor que influyó fue el aumento de la tasa de empleo de las mujeres, que mejoró el poder adquisitivo de los hogares: la mano de obra femenina aumentó un 80 % en el período comprendido entre 2001 y 2010¹³, aunque todavía queda mucho por hacer a ese respecto. Mientras que la tasa de participación laboral de los hombres ecuatorianos en enero de 2023 era del 78,5 %, la de las mujeres era solo del 54,3 %¹⁴.

12. El Instituto Nacional de Estadística y Censos define a los hogares como pobres si sus ingresos o su consumo se sitúan por debajo del costo de una canasta de bienes y servicios esenciales para atender las necesidades básicas. Según esta medida, la pobreza disminuyó del 62,8 % al 35,8 % entre 1999 y 2014¹⁵. Sin embargo, no desaparecieron las significativas disparidades entre la pobreza urbana y rural: en 2014, la tasa de pobreza urbana medida por las necesidades básicas inatendidas era del 24,4 %, mientras que la pobreza rural medida por el mismo indicador era del 59,9 %.

13. En 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, el producto interior bruto (PIB) del país se contrajo un 7,8 %. El cierre de empresas, con el consiguiente desempleo, aumentó la vulnerabilidad de los hogares. La pobreza por ingresos aumentó un 8 %, afectando al 33 % de la población (5,65 millones de personas)¹⁶. En 2022, la elevada inflación, el malestar social y la inestabilidad política obstaculizaron las actuaciones del Gobierno en la lucha contra la pobreza. A pesar de estas circunstancias adversas, a finales de 2022 la pobreza en el Ecuador —medida según el umbral internacional de pobreza de 6,85 dólares al día (paridad de poder adquisitivo de 2017)— había disminuido ligeramente hasta alcanzar los niveles anteriores a la pandemia, en el 29,9 %, afectando a 5,4 millones de ecuatorianos¹⁷. Los datos más recientes disponibles durante la visita del Relator Especial (de junio de 2023) indicaban que la tasa de pobreza por ingresos se situaba en el 27 %, con una tasa de pobreza urbana del 18 % y una de pobreza rural del 46,4 %¹⁸. La juventud se ve especialmente afectada: en 2022, el 34,44 % de las personas de entre 15 y 24 años vivían en la pobreza. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la tasa de extrema pobreza por ingresos se situaba en el 10,8 %, alcanzando el 5,2 % en las zonas urbanas y el 22,6 % en las rurales¹⁹.

14. Al mismo tiempo, el índice de desarrollo humano correspondiente a 2021 (0,740, frente a 0,651 en 1990) situaba al Ecuador en la categoría de desarrollo humano alto²⁰. El disfrute efectivo de los derechos humanos depende más de la pobreza multidimensional que de la pobreza por ingresos por sí sola, ya que el acceso a la educación, la atención sanitaria,

¹¹ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, *Informe de Desarrollo Social 2007–2017*, 1ª ed. (Quito, 2017), págs. 9 a 14.

¹² Observatorio Social del Ecuador, *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador: una mirada a través de los ODS* (Quito, 2019), pág. 21. Véase también Ministerio de Economía y Finanzas, “Gobierno nacional anunció el aumento salarial de 2018 para fomentar la competitividad”, Quito, 2017.

¹³ Véase <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/la-mujer-ecuatoriana-en-numeros/>.

¹⁴ Revista Gestión, “El mercado laboral ecuatoriano castiga a las mujeres, ¿se puede cambiar el panorama?”, 1 de marzo de 2023.

¹⁵ INEC, “Informe de resultados ECV 2013–2014” (Quito, 2015), pág. 19.

¹⁶ Juan Pablo Ayala Ayala, Lizbeth Correa Marquinez y John Campuzano Vásquez, “Indicador de pobreza por ingreso en Ecuador y el efecto Covid-19, del 2010 al 2020”, *Revista Sociedad & Tecnología*, vol. 4, núm. 2 (2021).

¹⁷ Véase https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_ECU.pdf.

¹⁸ INEC, “Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo 2023”, pág. 8. En junio de 2023, el umbral nacional de pobreza se situaba en 89,29 dólares de ingreso familiar mensual per cápita, mientras que el umbral nacional de extrema pobreza se situaba en 50,32 dólares de ingreso familiar mensual per cápita.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>.

el agua y el saneamiento y una vivienda adecuada puede depender menos del poder adquisitivo cuando los servicios correspondientes están desmercantilizados y se proporcionan como bienes públicos. La tasa de pobreza multidimensional disminuyó entre 2009 y 2017, con una reducción global del 51,5 % al 34,6 % a nivel nacional. La tasa de extrema pobreza multidimensional disminuyó del 28,6 % al 14,2 % durante el mismo período. La brecha urbano-rural, sin embargo, sigue siendo alarmante. La tasa de pobreza multidimensional se situaba en el 38,1 % a nivel nacional en 2022, afectando al 23,2 % de la población en las zonas urbanas y al 70,1 % en las zonas rurales. La tasa de extrema pobreza multidimensional afectaba al 5,1 % de la población en las zonas urbanas y al 41,3 % en las zonas rurales²¹. El objetivo oficial, reducir la tasa de pobreza multidimensional rural del 70 % al 55 %²², queda aún muy lejos. Los principales obstáculos son la falta de acceso al agua y el saneamiento, la desnutrición infantil crónica, la precariedad laboral, la insuficiente cobertura de la protección social, la baja calidad de la educación y la precariedad de la vivienda.

15. Siguen existiendo importantes disparidades regionales. Morona Santiago, en la región amazónica, es la provincia más pobre, con una tasa de pobreza por ingresos del 65,8 %. Debido a la proliferación de empleos precarios y a la elevada tasa de desempleo, solo el 13 % de la población gana al menos el salario mínimo. En las provincias de Pastaza y Napo, las tasas de pobreza por ingresos son del 64,53 % y 63,87 %, respectivamente. Detrás se sitúan Orellana (59,41 %), Sucumbíos (54,45 %) y Esmeraldas (50,22 %)²³. Estas regiones son precisamente las que menos cubren los servicios públicos domiciliarios (abastecimiento de agua por redes públicas, saneamiento adecuado, recogida de basuras y electricidad)²⁴. Pastaza y Napo son también las provincias con mayor desigualdad de ingresos del país, con un índice de Gini de 0,58.

16. Urge recopilar datos desglosados y utilizar indicadores de derechos humanos para combatir mejor las repercusiones de la pobreza en los grupos en situación de marginación. Debe reforzarse la capacidad del Instituto Nacional de Estadística y Censos para cumplir ambas funciones, precisando en sus datos las categorías de edad, género, tipo de hogar, orígenes (para identificar las circunstancias de los grupos indígenas, los afroecuatorianos y los montubios), ocupación, acceso a la tierra y ubicación (para controlar las variaciones entre zonas urbanas y rurales).

B. Retos específicos de los grupos en riesgo de pobreza

1. Mujeres

17. Las mujeres son desproporcionadamente pobres. Esto es consecuencia de las brechas salariales y de que dedican más tiempo que los hombres al trabajo de cuidados no remunerado²⁵, situación que se va a tratar de remediar con la Ley Orgánica de 19 de enero de 2024 para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres. Además, el trabajo femenino se concentra de forma desproporcionada en sectores informales y de baja productividad: el 71 % de las mujeres ocupadas trabajan en actividades informales²⁶. Las mujeres también tienen menos acceso a las políticas de crédito. Según la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador,

²¹ Véase https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Diciembre_2022/202212_PobrezayDesigualdad.pdf, págs. 23 a 25.

²² Secretaría Nacional de Planificación, *Plan de Creación de Oportunidades 2021–2025* (Quito, 2021), págs. 72 y 73 (“Objetivo 8. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades”, meta 8.1.2).

²³ Véase <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/caracterizacion-poblacion-objetivo-ancusrext/pobreza-y-desigualdad-ancusrext/tasa-de-pobreza-por-ingresos-ancusrext>.

²⁴ Véase https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/19482.pdf?fbclid=IwAR1nVDgb4hZv850mYruTvDEm0PNaJxj_5pwYzFmpz4ZhoAZE1fxANqhCuk.

²⁵ Camila Marçayata, “Una radiografía de la pobreza en Ecuador”, *Revista Gestión*, 26 de marzo de 2023.

²⁶ Véase https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_ECU.pdf.

el 24 % de los varones obtienen créditos, frente a solo el 18 % de las mujeres²⁷. Las mujeres que trabajan por cuenta propia también tienen un acceso limitado a los préstamos, a otras formas de crédito financiero, a la tierra, y al material y la maquinaria que necesitan para sus negocios²⁸.

18. El 78,1 % de las mujeres indígenas, el 57,3 % de las mujeres montubias y el 45,8 % de las niñas y adolescentes se ven afectadas por la pobreza multidimensional²⁹. En 2021, entre el 83 % y el 85 % de los niños indígenas se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que los convertía en el grupo de población más empobrecido del país³⁰. Las mujeres de edad también corren un riesgo especial. De las mujeres mayores de 65 años, el 58,4 % de las montubias, el 52,5 % de las indígenas y el 20,6 % de las afroecuatorianas viven en pobreza multidimensional, mientras que los porcentajes para los varones de los mismos grupos son del 50,2 %, el 42,2 % y el 18 %, respectivamente³¹. Las mujeres indígenas sufren altas tasas de analfabetismo (26,7 %) y de pobreza por ingresos (49,3 %). También sufren importantes limitaciones de tiempo, ya que están ocupadas 86,3 horas por semana, y soportan la mayor tasa de violencia de género (67,8 %), la mayor carga de trabajo no remunerado (55,8 %) y la menor tasa de afiliación a la seguridad social (18,8 %)³².

19. La cobertura de la seguridad social sigue siendo baja. En 2021, apenas un tercio de la población estaba cubierta por los seguros sociales³³. La cobertura era menor en el caso de las mujeres (el 30,2 %, frente al 34,7 % en el de los hombres), en particular las mujeres indígenas y las jóvenes (el 15,4 % y el 12,1 % estaban cubiertas, respectivamente)³⁴. Ampliar la cobertura de las mujeres que trabajan en el sector informal debería ser una prioridad: en 2021, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Ecuador que “vele por que las mujeres que trabajan por cuenta propia o en el sector informal puedan recibir prestaciones por hijos a cargo y servicios de atención asequibles y de buena calidad para los niños y los familiares enfermos y de edad avanzada a fin de reducir el trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres, y cree planes de protección social para ellas, como las pensiones”³⁵.

20. La pobreza aumenta el riesgo de violencia de género contra las mujeres y niñas. Una encuesta realizada en 2019 reveló que el 35,4 % de las mujeres ecuatorianas habían sufrido maltrato físico y el 32,7 % habían sido víctimas de abusos sexuales en algún momento de su vida³⁶. El 65 % de las mujeres y niñas mayores de 15 años habían sido víctimas de algún tipo de maltrato, ya sea psicológico, físico, sexual o económico, aunque solo entre el 2 % y el 20 % de las víctimas lo habían denunciado formalmente³⁷. El 71,8 % de las mujeres afroecuatorianas y el 64 % de las indígenas habían sufrido violencia en algún momento de su vida³⁸. Factores socioeconómicos como las zonas donde viven las mujeres, su nivel

²⁷ Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, “Informe sombra ampliado al Comité de la CEDAW” (2020), citado en Naciones Unidas Ecuador, *Perfil de País según Igualdad de Género: Ecuador* (2022).

²⁸ CEDAW/C/ECU/CO/10, párr. 35.

²⁹ Naciones Unidas Ecuador, *Perfil de País*, pág. 41.

³⁰ Véase <https://ie-puce.com/wp-content/uploads/2022/05/Boletin-pobreza-interseccional.pdf>, pág. 42.

³¹ Naciones Unidas Ecuador, *Perfil de País*, pág. 42.

³² Karen Lucero, “La mujer indígena, la más vulnerable entre los vulnerables”, *Revista Gestión*, 10 de septiembre de 2020.

³³ Andrés Mideros y Nora Fernández, “El bienestar como tarea pendiente en Ecuador: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal”, noviembre de 2021, pág. 11.

³⁴ *Ibid.*, pág. 14.

³⁵ CEDAW/C/ECU/CO/10, párr. 36 d).

³⁶ INEC, “Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres: boletín” (noviembre de 2019), pág. 7.

³⁷ Naciones Unidas Ecuador, “Resumen ejecutivo: perfil de país según igualdad de género – Ecuador” (Quito, 2023), pág. 22.

³⁸ INEC, “Encuesta nacional”, pág. 7.

educativo, su participación en el mercado laboral y su acceso a los recursos se correlacionan con el riesgo de sufrir violencia de género³⁹.

2. Pueblos y nacionalidades

21. Los indígenas, afroecuatorianos y montubios se ven desproporcionadamente afectados por la pobreza. En 2022, la pobreza por ingresos afectaba al 54,26 % de la población indígena del país y al 33,77 % de los afroecuatorianos⁴⁰. Este es el resultado de la discriminación y el racismo institucionales y de la falta de oportunidades económicas. El artículo 74 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece que la representación de todos los grupos de población en la educación superior debe ser proporcional a su representación en la población. Esta promesa, en gran medida, no se ha cumplido aún. Aunque se estima que los grupos de personas que se identifican como afroecuatorianas o indígenas representan cada uno al menos el 7 % de la población del país, solo representan el 2,5 % y el 3 % de los estudiantes de grado universitario, respectivamente⁴¹. En total, el 24 % de los blancos tienen un título universitario, frente al 13 % de los mestizos, el 7 % de los afrodescendientes, el 2 % de los indígenas y el 1,4 % de los montubios⁴².

22. El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades se encarga de velar por la integración de las cuestiones de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidad y movilidad humana en las políticas públicas, así como de evaluar las políticas públicas en estos ámbitos⁴³. El Consejo es el resultado de la fusión de tres organismos que antes eran independientes: el Consejo de Desarrollo Afroecuatoriano, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y el Consejo Nacional del Pueblo Montubio del Ecuador. Una de las consecuencias de esa fusión es que ciertos grupos tienen ahora menos representación visible: los afroecuatorianos, por ejemplo, solo tienen un representante en el nuevo Consejo Nacional, lo que limita su capacidad de influir en la política gubernamental. Los representantes de organizaciones con que se reunió el Relator Especial expresaron su preocupación por las limitaciones del Consejo, que no tiene medios para ejecutar proyectos de desarrollo. El resultado de ello, le dijeron, es que los afroecuatorianos ya no reciben recursos para la ejecución directa de proyectos impulsados por la demanda.

i) Afroecuatorianos

23. Oficialmente, el 4,8 % de la población se identificaba como afroecuatoriana en 2022 (814.468 personas)⁴⁴, aunque esa cifra subestima significativamente el tamaño de este grupo⁴⁵. A pesar del reconocimiento de los derechos de los afroecuatorianos en el artículo 58 de la Constitución, se han planteado serias inquietudes por la falta de protección de sus derechos. En 2020, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes informó de que “los afroecuatorianos siguen sufriendo discriminación racial, en particular en lo que respecta a su acceso a la justicia, la seguridad, la tierra, el agua potable, la educación, la atención sanitaria, la vivienda y las oportunidades económicas”⁴⁶. También expresó su preocupación por la criminalización de los defensores de derechos humanos y afrodescendientes que se oponían a proyectos extractivos. A pesar de la garantía constitucional del derecho a sus tierras y territorios, los afroecuatorianos se habían quejado de que miles de hectáreas de tierras ancestrales habían sido cedidas a las industrias extractivas. El Grupo de Trabajo recomendó garantizar el acceso a la justicia y a las

³⁹ Agnes Edeby y Miguel San Sebastián, “Prevalence and sociogeographical inequalities of violence against women in Ecuador: a cross-sectional study”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 20 (2021).

⁴⁰ Marçayata, “Una radiografía de la pobreza”.

⁴¹ A. M. Bonilla-Marchán y otros, “Undergraduate students in Ecuador: a data analysis”, *Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 12, núm. 25.

⁴² Véase <https://irgg.yale.edu/sites/default/files/files/Jhon%20Anton%20Roundtable%20Remarks.pdf>.

⁴³ Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, arts. 3 y 9.

⁴⁴ Véase <https://www.collegesidekick.com/study-docs/4699126>, pág. 18.

⁴⁵ Estefanía Celi, “Byron Villacís sobre el censo: ‘No es una ciencia extrema contar la población’”, *Primicias*, 17 de septiembre de 2023.

⁴⁶ A/HRC/45/44/Add.1, párr. 70.

reparaciones, que incluían la restauración, la indemnización, las garantías de no repetición y la rehabilitación, para los afroecuatorianos afectados por proyectos extractivos. También recomendó al Gobierno que emprendiera la redistribución de la tierra, teniendo en cuenta consideraciones ecológicas, de desarrollo y de equidad. Recomendó además al Ecuador que garantizara la seguridad jurídica de los afroecuatorianos con respecto a la tierra, los territorios y los recursos naturales que han ocupado y utilizado tradicionalmente, y que “garantice una consulta adecuada y obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los afroecuatorianos sobre el establecimiento y la gestión de áreas protegidas y otras medidas de protección con respecto a sus tierras y territorios”⁴⁷.

ii) *Pueblos y nacionalidades indígenas*

24. A pesar de que el Ecuador ha ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de que ha aceptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, los grupos indígenas siguen siendo objeto de exclusión y discriminación sociales y materiales. La Constitución de 2008 establece que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional y reconoce los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas a la tierra y el territorio, la posesión de sus tierras ancestrales, la medicina ancestral, la propiedad intelectual colectiva, los saberes ancestrales y el patrimonio cultural. El artículo 57, párrafo 17, de la Constitución también reconoce su derecho a la consulta previa, libre e informada sobre las decisiones que afecten a sus territorios. Sin embargo, la implementación en la práctica ha sido deficiente, a pesar del compromiso incluido en 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) en 2020.

25. Los pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a la protección de sus tierras y territorios. El Relator Especial observa a este respecto, con pesar, que la sentencia que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó hace más de diez años en el caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. El Ecuador* todavía no se ha cumplido cabalmente⁴⁸. En dicho caso, el pueblo indígena kichwa de Sarayaku impugnó la concesión en 1996 de un permiso a una empresa petrolera privada para llevar a cabo la prospección y explotación de petróleo en su territorio. La Corte falló que el Estado había violado los derechos de ese pueblo a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural. La Corte también dictaminó que, al permitir la colocación de explosivos en el territorio sarayaku, el Estado había puesto en riesgo sus derechos a la vida e integridad personal, protegidos por los artículos 4, párrafo 1 (prohibición de la privación arbitraria de la vida), y 5, párrafo 1 (derecho a la integridad física, psíquica y moral), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁹.

26. La Corte insistió en que el Ecuador debía garantizar la participación del pueblo indígena kichwa de Sarayaku en todas las etapas del proceso de explotación petrolera, y que debía protegerse su derecho al consentimiento libre, previo e informado⁵⁰. A ese respecto, la Corte dictaminó que no bastaba con la mera referencia incluida en el artículo 57, párrafo 7, de la Constitución al derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. La Corte falló que se debía aprobar una legislación específica para aclarar el contenido de ese derecho, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se refieren a la obligación de recabar el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas sobre las medidas que les afecten. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), establece una obligación similar.

⁴⁷ *Ibid.*, párrs. 39, 73 y 80 o), v), hh) e ii).

⁴⁸ *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 341, apartados 2 y 3.

⁵⁰ *Ibid.*, párrs. 2, 300 y 301.

27. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aclaró las implicaciones de esta obligación⁵¹, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 26 (2022), reafirmó que también la impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 16). Además, la Comisión de Expertos de la OIT encargada de examinar la aplicación de los convenios, protocolos y recomendaciones de la OIT ha subrayado la interconexión existente entre consulta y participación⁵². Para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas, se deben organizar con ellos consultas efectivas antes de que se ejecuten los proyectos y durante su ejecución. El Comité de Derechos Humanos también ha señalado que los Pueblos Indígenas tienen derecho a participar en formas que van más allá de la consulta y que la participación en el proceso de toma de decisiones debe ser efectiva⁵³. El Ecuador debe dar prioridad a esta cuestión tras la sentencia de la Corte Constitucional, de 17 de noviembre de 2023, que declaró inconstitucional el Decreto Ejecutivo núm. 754, por el que se reformaba el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente.

28. Los pueblos y nacionalidades indígenas también tienen derecho a servicios básicos de salud y educación y a mejores oportunidades de empleo. Las empresas que operan en sus tierras y territorios tienen la responsabilidad de actuar con la debida diligencia en materia de derechos humanos para evitar nuevas violaciones de los derechos colectivos y de los derechos de la naturaleza, garantizar el acceso a la justicia y a la reparación e impedir todo aquello que pueda aumentar la vulnerabilidad de estos pueblos y nacionalidades. Sigue siendo fundamental proteger a los defensores de los derechos humanos y del medio ambiente. La falta de respeto a sus derechos es particularmente evidente en las provincias amazónicas de Morona Santiago y Pastaza pese a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, vigente desde 2018. Las comunidades indígenas enumeraron el acceso a la educación, en particular a la educación superior, entre sus principales prioridades.

29. El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades es considerado por el Gobierno como el representante de los Pueblos Indígenas en los procesos de toma de decisiones, junto a las comunidades afroecuatorianas y montubias. La mencionada reestructuración del Consejo invalidó la autonomía institucional de los Pueblos Indígenas, lo que llevó al Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas a expresar su preocupación, en 2019, por que el país no contara con un mecanismo de representación directa de los Pueblos Indígenas. El Relator Especial destacó que “organismos gubernamentales cuyas actividades tienen un gran impacto en los derechos fundamentales de los pueblos indígenas carecen de los procesos necesarios para permitir una adopción de decisiones conjuntas, acorde con la plurinacionalidad e interculturalidad”⁵⁴.

IV. Protección social

30. El Ecuador gasta el 9,6 % de su PIB en protección social, con un 4,4 % en sanidad y un 5,2 % en otras formas de protección social⁵⁵. Esta cifra es muy inferior al promedio de América Latina y el Caribe, que se sitúa en torno al 14 % del PIB⁵⁶. Mientras que casi el 5 % del PIB se destina a la protección social de las personas mayores (que representan solo el 8 % de la población)⁵⁷, el Ecuador invierte demasiado poco en los niños y los adultos en edad de trabajar, y la cobertura permanece en niveles muy bajos. Apenas más de un tercio de la población (34,8 %) se beneficia de al menos una prestación de protección social⁵⁸.

⁵¹ [A/HRC/36/53](https://www.unhcr.org/refugees/51).

⁵² OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, observación general sobre los pueblos indígenas y tribales (2010/81).

⁵³ *Poma Poma c. Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006), párr. 7.6.

⁵⁴ [A/HRC/42/37/Add.1](https://www.unhcr.org/refugees/54), párr. 18.

⁵⁵ Véase <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>.

⁵⁶ OIT, “Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: Informe regional complementario para América Latina y el Caribe” (Ginebra, 2021), pág. 18.

⁵⁷ Véase <https://www.unfpa.org/data/world-population/EC>.

⁵⁸ OIT, “Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-22”, pág. 17.

A. Regímenes contributivos

31. En 2022, un total de 7.015.019 personas estaban afiliadas al Seguro Social Campesino, el Seguro General Obligatorio o a un régimen especial de seguro voluntario⁵⁹. Las contingencias cubiertas son: enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, desempleo, vejez, discapacidad y muerte, además de otras que puedan ser incorporadas por ley. Se han realizado esfuerzos para ampliar la cobertura a categorías de la población activa que habitualmente no están cubiertas. Los cuidadores no remunerados, por ejemplo, pueden afiliarse a un seguro específico para los trabajadores no remunerados del hogar, que el Estado subvenciona en proporción al nivel de ingresos del hogar. Los seguros sociales desempeñan un papel fundamental en la protección de la seguridad de los ingresos de los trabajadores afiliados.

32. El sistema de protección social tiene importantes retos, como una capacidad administrativa limitada e ineficiencias que afectan la calidad de los servicios de protección social. Las reformas de la gobernanza (en particular, la coordinación entre el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) deberían garantizar que las prestaciones se proporcionen sin demoras ni complicaciones innecesarias. El sistema también tiene dificultades para llegar a los grupos más vulnerables, lo que agrava las disparidades en el acceso a la atención sanitaria, la educación y la seguridad social. El volumen del sector informal (53,5 % de la población activa en 2023)⁶⁰ limita la cobertura de la protección social.

33. La viabilidad del sistema depende de la capacidad del Ecuador para movilizar fondos en medio de las fluctuaciones económicas. Por ejemplo, el Estado ha aportado, con dinero de los contribuyentes, el 40 % del gasto del Fondo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (que representó un subsidio de 1.580 millones de dólares en 2019)⁶¹, ya que los aportes sociales de trabajadores y empleadores no son suficientes para pagar las prestaciones que se otorgan. Aun teniendo en cuenta ese subsidio, la tasa de desembolso (los gastos del fondo con respecto a la masa salarial) pasará del 14,5 % en 2019 al 25,9 % en 2058. Ello significa que en 2037 los ingresos totales no serán suficientes para sufragar los gastos totales, lo que hará que la reserva disminuya hasta agotarse en 2047⁶². El envejecimiento de la población en el Ecuador es, por tanto, un reto. En 2020, alrededor del 11 % de la población tenía más de 60 años, pero en los 30 próximos años esa cifra alcanzará el 21 %⁶³. Las estimaciones indican que la carga previsional pasará de 6,38 empleados activos por pensionista en 2020 a 2,11 empleados activos por pensionista en 2058, lo que pondrá en peligro la sostenibilidad del sistema de protección social en los próximos años⁶⁴. La vulnerabilidad del país a los desastres naturales hace que este reto sea más difícil de abordar. El Ecuador se considera altamente vulnerable y poco preparado para afrontar el cambio climático, situándose por debajo del promedio mundial⁶⁵.

34. Las disparidades de género agravan estos retos. Las mujeres se enfrentan a barreras específicas, como un acceso limitado al empleo formal, diferencias salariales basadas en el género y expectativas de la sociedad que afectan a su cobertura de protección social (el 54,34 % de las mujeres activas y ocupadas no estaban afiliadas a la seguridad social en

⁵⁹ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, “Boletín estadístico número 27: año 2022” (Quito, 2022), pág. 21.

⁶⁰ INEC, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU: Indicadores laborales, I trimestre de 2023*, pág. 13.

⁶¹ Rodrigo Ibarra, “Financial and actuarial state of the Ecuadorian social security system”, Society of Actuaries, *International News* (mayo de 2020), pág. 6.

⁶² Pablo Casali y otros, “¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?: resultados de un proceso técnico y participativo” (Quito, OIT, 2020), págs. 16 y 17.

⁶³ Tim Miller e Iván Mejía-Guevara, “El envejecimiento de la población en Ecuador: la revolución silenciosa”, en *Personas adultas mayores, ensayo sobre sus derechos* (2020), pág. 4.

⁶⁴ Casali y otros, “¿Cuáles son los principales nudos críticos?”, pág. 17.

⁶⁵ Véase <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

2015, porcentaje que aumentó hasta el 65,21 % en 2021)⁶⁶. De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinó, en el asunto de *Trujillo Calero c. el Ecuador*, que el Ecuador había violado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al no garantizar el derecho a una pensión de vejez a una mujer que había interrumpido su carrera profesional para prestar cuidados⁶⁷. Las recomendaciones formuladas por el Comité en su dictamen aún no se han aplicado cabalmente.

35. Es indispensable abordar estas disparidades para garantizar que el sistema ecuatoriano de protección social pueda hacer frente a la pobreza de manera eficaz. En 2019, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por la sostenibilidad del sistema de seguridad social, teniendo en cuenta el aumento del número de personas afiliadas, y por las graves disparidades en el acceso efectivo de los grupos más desfavorecidos. Aunque el Comité formuló algunas recomendaciones significativas al respecto⁶⁸, el Ecuador aún no las ha aplicado cabalmente⁶⁹.

B. Regímenes no contributivos

36. Las personas que no están cubiertas por los seguros sociales deben recurrir a la asistencia social. En los últimos años, el Ecuador ha ampliado considerablemente la cobertura de la asistencia social. En 2020 se asignaron 500 millones de dólares a la asistencia social, que cubría el 30 % de los hogares de los tres deciles más bajos. En 2022 la cantidad asignada a la asistencia social había alcanzado 1.200 millones de dólares y el 80 % de los tres deciles más bajos se beneficiaban de ella, con 625.000 hogares más recibiendo ayuda⁷⁰. La mayor parte de esta cantidad se destina al Bono de Desarrollo Humano, que proporciona ayuda específica a los hogares con bajos ingresos. La accesibilidad del Bono de Desarrollo Humano mejoró con la introducción, en mayo de 2021, de cuentas bancarias disponibles de forma gratuita, que ofrecen a las personas beneficiarias la posibilidad de recibir un pago directo, opción más segura que tener que acudir a la caja del banco. Aproximadamente una quinta parte de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano recibieron los pagos a través de ese nuevo sistema.

37. Sin embargo, persisten importantes retos. En primer lugar, aunque se ha ampliado la cobertura de la asistencia social, los regímenes de asistencia social siguen sin proteger adecuadamente al decil de ingresos más bajos. La Unidad del Registro Social no está suficientemente equipada para garantizar la correcta identificación de los hogares que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza: según un estudio realizado en 2020, se estimó una tasa de error de exclusión del Bono de Desarrollo Humano del 48 %⁷¹. Para reducir esta tasa de exclusión y mejorar la focalización, debe adoptarse un enfoque basado en los derechos: la no utilización puede reducirse mucho definiendo claramente a los beneficiarios de cada régimen, llegando a ellos de forma proactiva y proporcionando información clara (también en idiomas distintos del español) sobre las prestaciones y las condiciones de elegibilidad y garantizando el acceso a mecanismos de reclamación en casos de exclusión⁷².

38. En segundo lugar, los niveles de las prestaciones previstas son inadecuados para proteger eficazmente a las personas de la pobreza y no se actualizan periódicamente para tener en cuenta los aumentos del costo de la vida. Por ejemplo, mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Censos estimó que el ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas (Canasta Familiar Básica) era de 785,47 dólares mensuales en agosto de 2023 (para

⁶⁶ Clotilde Mahé, Wladimir Zanoni y María Laura Oliveri, “Women’s informal labor market participation in Ecuador”, Banco Interamericano de Desarrollo, nota técnica núm. IDB-TC-2617 (diciembre de 2022), pág. 6.

⁶⁷ E/C.12/63/D/10/2015.

⁶⁸ E/C.12/ECU/CO/4, párrs. 37 y 38.

⁶⁹ Lina Victoria Parra Cortés, “Algunas lecciones del Comité de DESC sobre la protección del derecho a la seguridad social. Caso *Trujillo Calero vs. Ecuador*”, Revista Defensa y Justicia, 11 de octubre de 2023.

⁷⁰ Datos proporcionados por el FMI.

⁷¹ Stephen Kidd y Diloá Athias, *Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection with additional analysis* (Development Pathways, junio de 2020), pág. 23.

⁷² Para más información, véase A/HRC/50/38.

una unidad familiar de 4 personas, sobre la base de 1,6 salarios por hogar), el Bono de Desarrollo Humano proporcionaba solo 55 dólares mensuales a sus beneficiarios que se encontraban por debajo del umbral de pobreza de 88 dólares mensuales, o, para aquellos en situación de extrema pobreza (con un ingreso inferior a 50 dólares mensuales), que representaban 270.000 hogares en 2023, hasta 150 dólares con el Bono de Desarrollo Humano Variable.

V. Derechos de los trabajadores

39. El desempleo en el Ecuador cayó del 13,3 % en junio de 2020 —en el punto álgido de la pandemia de COVID-19— al 3,8 % en junio de 2023. Sin embargo, el subempleo (que a menudo conlleva salarios más bajos) aumentó del 18,2 % al 20,1 % en el mismo período⁷³. Un mercado laboral estructuralmente débil ha dificultado la lucha contra la pobreza en el país. Más de dos tercios de los trabajadores (68 %) tienen un empleo informal, situación que afecta más particularmente a las mujeres (71 %) y los jóvenes (85 %)⁷⁴.

40. Aunque el salario mínimo se aumentó a 450 dólares al mes en 2023 (y el Gobierno anterior se comprometió a aumentar el salario mínimo en 25 dólares anuales durante el siguiente decenio), sigue siendo bajo en comparación con el costo de la vida. El Ecuador debería aspirar a fijar el salario mínimo en un nivel que permita a los trabajadores alcanzar un nivel de vida adecuado (un “salario de subsistencia”) o que corresponda al menos al 60 % del salario medio del país. También debe garantizar que el salario mínimo se actualice periódicamente para tener en cuenta los cambios en el costo de la vida con el fin de proteger el poder adquisitivo de quienes dependen de él: así lo dispone el derecho internacional de los derechos humanos⁷⁵.

41. El principal reto, sin embargo, es la aplicación de la legislación laboral. Hay muchos casos de violación de los derechos laborales, como malas condiciones de trabajo, salarios injustos, largas jornadas laborales y condiciones de seguridad inadecuadas. En marzo de 2024 había 178 inspectores de trabajo y 121 inspectores de la seguridad social para cubrir todo el país. Esto es manifiestamente insuficiente para una población de 18 millones de habitantes. La escasez de personal de las inspecciones de trabajo y su falta de recursos explican en gran medida la aplicación insuficiente de la legislación laboral, tanto en el sector formal como, sobre todo, en el informal de la economía.

42. El caso Furukawa, sobre el que dos procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos expresaron su preocupación en 2019⁷⁶, ilustra las dramáticas consecuencias que pueden derivarse de la falta de una supervisión adecuada, en particular en el sector agroindustrial. El caso se refería a las condiciones afines a la esclavitud que se descubrieron en las plantaciones de abacá propiedad de la empresa japonesa Furukawa Plantaciones C. A.

43. Situaciones comparables se habrían producido en algunas haciendas donde, según los testimonios recibidos, se sometía a personas a trabajo en régimen de servidumbre, como en Tapiapamba (producción de caña de azúcar), Tulquizán (producción de aguacates y frutas) y Chamanal (producción de maíz y frijoles). La mayoría de las familias afectadas son de ascendencia afroecuatoriana y entre las víctimas hay niños de tan solo 12 años a los que se obligaba a realizar trabajos remunerados muy por debajo del salario mínimo en una forma de servidumbre por deudas. Abordar estos problemas debe ser una prioridad absoluta.

44. Para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, el Estado también debe abordar las barreras que se encuentran para sindicarse libremente y participar en la negociación colectiva, que son herramientas esenciales para que los trabajadores

⁷³ María Laura Oliveri y otros, “El camino hacia empleos de calidad en Ecuador”, Factor Trabajo, 3 de noviembre de 2023.

⁷⁴ Véase https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_ECU.pdf.

⁷⁵ A/78/175.

⁷⁶ Véase la comunicación JPN 4/2019, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24816>.

mejoren sus condiciones laborales. Otras cuestiones que merecen especial atención son la persistente discriminación de género en el lugar de trabajo, que afecta el acceso de las mujeres a un salario justo, a la igualdad de oportunidades y a la protección contra el acoso. Aunque los migrantes tienen derecho a la protección social, los que trabajan en sectores informales tienen dificultades para acceder a la protección de los derechos laborales debido a que carecen de documentación legal, como documentos de identidad oficiales. Además, garantizar las normas de salud y seguridad en el trabajo en todos los sectores sigue siendo un reto, ya que el cumplimiento y la supervisión inadecuados contribuyen a los accidentes laborales y a los riesgos para la salud.

VI. Ampliar la movilización de recursos nacionales

45. Algunos de los retos señalados pueden abordarse sin recursos adicionales: por ejemplo, la calidad de la educación podría mejorarse haciendo que el plan de estudios sea más pertinente y adoptando mejores métodos pedagógicos, o mejorando la focalización de la asistencia social. Otras políticas, sin embargo, requerirán recursos adicionales para la inversión social, y el espacio fiscal del Ecuador es limitado. De hecho, en septiembre de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó una línea de crédito ampliada de 27 meses de 4.615 millones de derechos especiales de giro (661 % de la cuota, equivalente a 6.500 millones de dólares)⁷⁷. El Ecuador es ahora uno de los 16 países que superaron el 187,5 % de su cuota en el FMI en 2021, con el resultado de que entre 2023 y 2033 se estima que realizará pagos de sobretasa por 1.079 millones de dólares⁷⁸.

46. Podrían explorarse varias vías para ampliar el espacio fiscal disponible. Dichas vías podrían incluir la ampliación de la cobertura de la seguridad social y de los ingresos contributivos; el aumento de los ingresos fiscales; la eliminación de los flujos financieros ilícitos; la reasignación del gasto público y la mejora de la calidad del gasto; la utilización de las reservas fiscales y de divisas; la gestión de la deuda soberana mediante el endeudamiento y la reestructuración; la adopción de un marco macroeconómico más acomodaticio; y el aumento de la ayuda y las transferencias⁷⁹. El Relator Especial establece las tres prioridades siguientes.

A. Aumentar la progresividad del sistema fiscal

47. La reforma fiscal es lo primero. La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal entró en vigor en 2022, a raíz de la pandemia de COVID-19⁸⁰. El objetivo era aumentar la progresividad del sistema tributario reforzando la sostenibilidad de las finanzas públicas, reorganizando el sistema tributario y fiscal ecuatoriano, y proporcionando seguridad jurídica para facilitar la recuperación económica post-pandemia. La reforma se emprendió para cumplir con el acuerdo firmado con el FMI en octubre de 2020, que exigía una reforma fiscal para aumentar los ingresos tributarios en 2.000 millones de dólares para 2022⁸¹.

48. Sin embargo, la reforma no cumplió las expectativas. En 2022 los ingresos fiscales ascendieron a 15.100 millones de dólares (13,1 % del PIB), es decir, solo 0,3 puntos porcentuales más que en 2021, aumento derivado de la última reforma fiscal, que estableció dos impuestos temporales al patrimonio (de particulares y empresas) que estarían en vigor

⁷⁷ Véase <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/10/01/pr20302-ecuador-imf-executive-board-approves-27-month-extended-fund-facility>.

⁷⁸ Francisco Amsler y Michael Galant, "The growing burden of IMF surcharges: an updated estimate" (Washington, D. C., Centro de Investigación en Economía y Política, abril de 2023).

⁷⁹ Isabel Ortiz y otros, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (OIT y ONU-Mujeres, 2019), págs. 10 y 11.

⁸⁰ Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, suplemento del Registro Oficial núm. 587 de 29 de noviembre de 2021.

⁸¹ Véase https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2023/03/Diagnostico-Finanzas-fiscales-y-politicas-tributarias-en-Ecuador_compressed.pdf.

hasta marzo de 2023 y modificó el cálculo del impuesto a la renta⁸². A finales de 2023, sin embargo, la ratio impuestos-PIB se mantuvo igual y la progresividad cayó un 1,8 %, con una mayor dependencia de los ingresos del impuesto al valor agregado (IVA) en comparación con 2022⁸³.

49. Con el fin de crear un espacio fiscal adicional a mediano y largo plazo, el anterior Gobierno trató de lograr una reforma estructural más ambiciosa. Sin embargo, debido a la crisis política a lo largo del primer semestre de 2023, el Gobierno no pudo aprobar el Decreto-Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar hasta junio de 2023⁸⁴. El objetivo era fortalecer las empresas familiares, teniendo en cuenta tanto sus niveles de ingresos y gastos como la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se reformó el impuesto a la renta de las personas naturales, se introdujo un impuesto único a la renta de las apuestas deportivas y se realizaron ajustes en el Régimen Simplificado para Emprendedores y Empresas Populares para distribuir mejor el esfuerzo fiscal.

50. El Decreto-Ley de 2023 logró un aumento de los gastos deducibles anuales, que podrán ser de hasta 15.294 dólares, en función del número de personas a cargo. En el Ecuador, 341.000 contribuyentes pagan el impuesto a la renta, y la reforma pretendía beneficiar al 99,8 % de ellos, permitiendo un ahorro medio de 558 dólares en su pago de impuesto a la renta. El Gobierno esperaba que la clase media pagara 195 millones de dólares menos en impuestos anuales con estas medidas⁸⁵. No obstante, expertos han señalado que el Decreto-Ley anuló los avances de la primera reforma, que aumentó la carga tributaria de las personas de mayores ingresos mediante cambios en el impuesto a la renta, y eliminó algunas deducciones del impuesto a la renta para sociedades, del 25 %, similar a la tasa media de la región⁸⁶. Además, el actual sistema del impuesto a la renta para sociedades del país impone una tarifa única del 25 % tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras, en contraste con las tarifas impositivas progresivas que van del 5 % al 37 % para las personas naturales. La tarifa única del impuesto a la renta para sociedades, que no establece diferencias en función de los distintos niveles de ingresos de las empresas con arreglo al sistema fiscal ecuatoriano, no contribuye a la progresividad de la fiscalidad⁸⁷.

51. Durante su visita, el Relator Especial fue informado de que con el Decreto-Ley de 2023 se buscaba rectificar la estrategia del Gobierno, que había llevado a aprobar la Ley Orgánica de 2022 sin oposición alguna, en lugar de verse obligado a negociar sus objetivos con el Congreso. Se consideraba que el anterior régimen del impuesto a la renta de las personas naturales era demasiado complejo e injusto y afectaba de forma desproporcionada a la clase media, debido a su “marcada progresividad”⁸⁸. Según estimaciones oficiales, el impacto permanente de la reforma de 2021 (es decir, sin considerar los impuestos temporales al patrimonio establecidos en dicha reforma y que se detallan más adelante) sería de aproximadamente 0,6 puntos del PIB. Con la reforma de 2023 es probable que el aumento permanente de la recaudación se reduzca al 0,4 % del PIB⁸⁹.

52. El Ecuador podría ampliar aún más su base impositiva. Los ingresos fiscales totales solo representaron el 19,4 % del PIB del país en 2021⁹⁰. Para lograr un sistema tributario más

⁸² Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁸³ Datos proporcionados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Ecuador y del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, abril de 2023.

⁸⁴ Decreto-Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, suplemento del Registro Oficial núm. 335 de 20 de junio de 2023.

⁸⁵ “Gobierno presentó una reforma tributaria que apunta a reducir el impuesto a la renta de contribuyentes y emprendedores”, *El Universo*, 11 de mayo de 2023.

⁸⁶ José Hidalgo Pallares, *Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco* (PNUD América Latina y el Caribe, Serie de Documento de Política Pública núm. 45, 2023), pág. 7.

⁸⁷ Israel Sebastián Moscoso Almachi y Esthela Paulina Silva Barrera, “El principio de progresividad y la tarifa única del impuesto a la renta de sociedades en Ecuador”, *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, vol. 7, núm. 4 (julio y agosto de 2023).

⁸⁸ Información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁸⁹ Pallares, *Impuestos en el Ecuador*, pág. 43.

⁹⁰ Véase <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>.

progresivo se podría: reducir las oportunidades de evasión y elusión fiscales y mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos (la evasión fiscal en 2017 ascendió a casi el 7 % del PIB)⁹¹; evaluar el uso de los gastos tributarios y los incentivos fiscales, y centrarlos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible; fortalecer el impuesto a la renta de las personas naturales; ampliar el alcance de los impuestos a la propiedad y el patrimonio; adoptar impuestos para la economía digital, aplicar impuestos correctivos como los impuestos verdes y los relacionados con la salud pública, y fortalecer los impuestos existentes⁹²; reducir la contribución de los impuestos al consumo (IVA) a los ingresos fiscales totales; racionalizar los subsidios a los combustibles fósiles (como se comenta más adelante); analizar y reformar los impuestos especiales; emprender una reforma fiscal verde que incorpore incentivos o deducciones para fomentar un cambio en el comportamiento de los agentes económicos (particulares y empresas), dirigido a prevenir, mitigar o eliminar los efectos negativos de sus actividades en el medio ambiente⁹³; y revisar y optimizar el gasto fiscal y los incentivos para nuevas inversiones⁹⁴.

53. Al mismo tiempo, debería reducirse la presión fiscal sobre las personas que menos pueden pagar, teniendo en cuenta que las personas con menos ingresos gastan más en bienes esenciales y, de paso, estimulan la economía nacional. A ello contribuiría la mejora de la parte de los ingresos fiscales que procede del impuesto directo a la renta y del impuesto al patrimonio (que representaban el 22 % y el 26 %, respectivamente, en 2021) y la disminución de la parte procedente de los impuestos indirectos al consumo (32 % en 2021)⁹⁵, así como el aumento de los niveles impositivos de los tramos de ingreso más elevados y aplicados a los ingresos de las empresas (o, al menos, las de cierto tamaño). Los sistemas de fiscalidad progresiva engloban tarifas impositivas y tramos de ingreso escalonados, en los que las tarifas impositivas aumentan con los niveles de ingreso más altos, garantizando que las rentas más altas contribuyan proporcionalmente más que las más bajas.

54. El Congreso aprobó en diciembre de 2023 una nueva reforma fiscal mediante una norma destinada a enfrentar asuntos económicos urgentes y reducir el desempleo juvenil, un reto importante para el Ecuador⁹⁶. Las medidas propuestas por la ley consisten principalmente en incentivos, exenciones fiscales para las empresas y la incorporación de contratos temporales en las zonas francas. El impacto de la reforma sobre el empleo juvenil dependerá de los avances en la resolución de los problemas estructurales del país: calidad de las instituciones, inestabilidad económica y política, inseguridad, crecimiento económico y cumplimiento de la legislación laboral⁹⁷. En general, los ingresos adicionales generados deben destinarse a sostener y reforzar la lucha contra la pobreza en los próximos años, mitigando la tensión presupuestaria que enfrentará el Ecuador a partir del pico de pagos de amortización de la deuda en 2025⁹⁸.

B. Negociar nuevos canjes de deuda por naturaleza

55. Los canjes de deuda son una herramienta que podría utilizarse a fin de ampliar el espacio fiscal para la inversión social y para la acción ambiental en el caso de los canjes de deuda por naturaleza. En un contexto internacional marcado por la necesidad de un aumento masivo de los recursos financieros para que los países inviertan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas relacionadas con el clima, estos canjes pueden parecer prometedores. En mayo de 2023, el Ecuador anunció el canje de 1.630 millones de dólares

⁹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P, Santiago, 2020), pág. 96.

⁹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P, Santiago, 2021), págs. 51 y 52.

⁹³ Pallares, *Impuestos en el Ecuador*, pág. 42.

⁹⁴ Información proporcionada por el PNUD.

⁹⁵ Véase <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>.

⁹⁶ Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Suplemento del Registro Oficial núm. 652 de 20 de diciembre de 2023.

⁹⁷ Véase <https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2024/02/FS-Ley-de-Eficiencia-Economica-2.pdf>.

⁹⁸ Información proporcionada por el FMI.

de bonos internacionales (que representaban aproximadamente el 2 % de la deuda externa pública total del país en abril de 2023⁹⁹) a una tarifa reducida por un préstamo de 656 millones de dólares, lo que representa el mayor canje de deuda por naturaleza jamás realizado¹⁰⁰. La operación fue concertada por Credit Suisse para financiar la conservación marina en la Reserva Marina Hermandad, en las Islas Galápagos, y ha contado con la participación de diversos agentes privados y públicos¹⁰¹. Recibió el apoyo de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos¹⁰², que proporcionó 656 millones de dólares en seguros de riesgo político para el préstamo, y del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰³, que proporcionó 85 millones de dólares en seguros que podrían activarse en las condiciones indicadas en el acuerdo de la operación¹⁰⁴. Según declaraciones oficiales, se espera que el canje suponga un ahorro de unos 1.100 millones de dólares a lo largo de todo el período abarcado gracias a la reducción de los costos del servicio de la deuda¹⁰⁵, y que genere recursos durante un período de 18,5 años para capitalizar una dotación para el Galápagos Life Fund¹⁰⁶, organización sin fines de lucro creada para dirigir las actividades de conservación marina del Servicio del Parque Nacional Galápagos y en las Islas Galápagos¹⁰⁷.

56. El canje de deuda por naturaleza en las Galápagos ha sido objeto de escrutinio por varias razones¹⁰⁸. Entre ellas se encuentran la participación de intermediarios privados, que se traduce en mayores costos de transacción para la nación, y la incertidumbre sobre quién se beneficia realmente, dada la falta de claridad y transparencia en las transacciones asociadas al acuerdo de canje de deuda por naturaleza¹⁰⁹.

57. Hay otras cuestiones que pueden tener implicaciones negativas para los derechos humanos. Por ejemplo, los documentos oficiales consultados por el Relator Especial no revelan si se llevó a cabo una evaluación del impacto del acuerdo en los derechos humanos. Un análisis de este tipo habría estado en consonancia con los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos y los principios rectores sobre las evaluaciones del impacto de las reformas económicas en los derechos humanos. Además, de la información recibida no queda claro qué procesos se pondrán en marcha para supervisar el uso de los fondos destinados a la protección de la Reserva Marina Hermandad y cómo participarán las comunidades locales en esos procesos y en la toma de decisiones sobre los proyectos que se llevarán a cabo. En definitiva, el Relator Especial no puede evaluar, con la información

⁹⁹ Véase <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>. En 2023, la deuda pública total del Ecuador ascendía a 75.367.630,83 dólares, de los cuales la deuda pública externa era de 48.027.667,08 dólares. Según la información proporcionada por el Gobierno, el monto exacto es de 1.628,76 millones de dólares.

¹⁰⁰ Información proporcionada por el Gobierno.

¹⁰¹ Por ejemplo, GPS Blue Financing Designated Activity Company, sociedad constituida con arreglo a las leyes de Irlanda con el código de registro 728558, y Galapagos Life Fund, sociedad sin fines de lucro establecida en Delaware, lo que suscitó preocupación en relación con la estructura de estas entidades, ya que sus lugares de constitución se consideran paraísos fiscales.

¹⁰² Véase <https://www.dfc.gov/media/press-releases/financial-close-reached-largest-debt-conversion-marine-conservation-protect>.

¹⁰³ Véase <https://www.iadb.org/en/news/ecuador-completes-worlds-largest-debt-nature-conversion-idb-and-dfc-support>.

¹⁰⁴ Véase https://ire.finanzas.gob.ec/content/2023/06/Project%20Darwin%20-%20Facility%20Agreement%20dated%2025%20April%202023_Redacted.pdf.

¹⁰⁵ Véase <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-anuncia-el-canje-de-deuda-por-naturaleza-mas-grande-del-mundo-para-proteger-las-islas-galapagos/>.

¹⁰⁶ Véase <https://www.swissre.com/our-business/public-sector-solutions/thought-leadership/ecuador-debt-for-nature-communication.html>.

¹⁰⁷ Véase https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/Decreto_ejecutivo_no._735.pdf.

¹⁰⁸ Véase <https://www.cadtm.org/Financiacion-de-la-agenda-30x30-para-los-oceanos-Hay-que-rechazar-los-canjes-de>; <https://www.accionecologica.org/no-3-canje-de-deuda-por-oceanos/>; <https://www.tni.org/en/article/the-financialization-of-conservation>; y <https://latindadd.org/arquitectura-financiera/canje-de-galapagos-un-legado-ignominioso1/>.

¹⁰⁹ Véase <https://latindadd.org/arquitectura-financiera/organizaciones-que-trabajan-en-deuda-y-justicia-climatica-denuncian-problemas-con-el-canje-de-deuda-de-galapagos/>.

recibida, cómo fomentarán esos fondos los derechos económicos, sociales y culturales y el desarrollo sostenible de las comunidades que viven en la zona.

58. El alivio de la deuda es esencial para una acción climática eficaz, ya que una pesada carga de la deuda puede restringir la capacidad de los países para financiar tanto la recuperación económica como las iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático, apoyando al mismo tiempo la realización de los derechos humanos. Sin embargo, en algunos casos se ofrece a los países un alivio de la deuda mediante canjes de deuda por clima/naturaleza mientras que simultáneamente se aumenta su deuda mediante préstamos de financiación climática, en particular con fines de adaptación. Aunque merece la pena explorar enfoques innovadores para hacer frente a las crisis simultáneas de la deuda y el clima, es necesario estudiarlos con detenimiento. Un análisis del FMI concluía que los canjes de deuda por naturaleza pueden ser “mejores que las subvenciones condicionadas cuando pueden estructurarse de forma que el compromiso climático tenga prioridad *de facto* sobre el servicio de la deuda; y podrían ser mejores que la reestructuración global de la deuda en contextos ajustados, cuando se espera que esta última produzca grandes dislocaciones económicas y que el canje de deuda por clima reduzca materialmente los riesgos de la deuda (y logre la sostenibilidad de la deuda)”¹¹⁰.

59. Según la documentación oficial, el canje de deuda por naturaleza en las Galápagos es favorable, ya que reducirá el volumen de la deuda pública y el servicio de la misma. También tendrá un efecto positivo en términos de flujos de transacciones, aplanando el perfil de vencimientos y desconcentrando el servicio de la deuda en algunos períodos¹¹¹. Sin embargo, según la documentación oficial, el impacto del canje de deuda por naturaleza en el servicio de la deuda solo se dejará sentir esencialmente después de 2025 (y sobre todo entre 2031 y 2035), cuando los importes a pagar serán inferiores a los que se habrían pagado sin la operación. Por el contrario, la cantidad pagada en 2023 y las cantidades a pagar en 2024 y 2041 serán más altas de lo que habrían sido sin la operación, lo que presumiblemente reducirá los recursos públicos que de otro modo podrían haberse utilizado para invertir en los derechos humanos.

60. El 5 de septiembre de 2023, el Gobierno anunció una iniciativa para establecer un “biocorredor amazónico”, con el objetivo a largo plazo de lograr un canje de deuda por naturaleza aún más ambicioso. En este caso, el objetivo es conseguir que las actividades de conservación de la pluviselva amazónica sean recompensadas, permitiendo al Estado ampliar el espacio fiscal disponible para la inversión social. Aunque la idea es prometedora en principio, su aplicación debe diseñarse cuidadosamente para aprovechar las lecciones aprendidas del canje de deuda por naturaleza en las Galápagos y de experiencias similares en otros lugares. En particular, es importante que haya transparencia sobre qué inversiones de acción social o ambiental habrá que realizar; cómo se gastarán los recursos; y cómo se presentará esto en el presupuesto. También será crucial realizar de antemano una evaluación del impacto en los derechos humanos y garantizar que se integren en el acuerdo salvaguardias de derechos humanos, un mecanismo de reclamación y el acceso a vías de recurso.

61. Para los países —como el Ecuador— que tienen escaso acceso a las subvenciones, la financiación en condiciones favorables o los mercados internacionales, los canjes de deuda bien estructurados pueden contribuir a generar recursos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible o financiar proyectos climáticos. Sin embargo, el condicionar el alivio de la deuda a la adopción de medidas climáticas o ambientales en los países en desarrollo, que son menos responsables de la crisis climática, podría perpetuar las desigualdades mundiales existentes. Los canjes de deuda por naturaleza realizados mediante operaciones de recompra de deuda y que implican la emisión de nuevos bonos para refinanciar la deuda existente de países sobreendeudados perpetúan la dependencia tanto de la deuda como de los mercados financieros. El recurso a los canjes de deuda no debe desviar la atención de la urgente necesidad de cancelar la deuda y de proporcionar financiación

¹¹⁰ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>; y también Iolanda Fresnillo, “Miracle or mirage: are debt swaps really a silver bullet?”, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo, 2023, pág. 20.

¹¹¹ Información proporcionada por el Gobierno.

climática libre de deuda, ni debe ser un medio para eludir las reformas necesarias en la arquitectura internacional de la deuda.

C. Racionalizar los subsidios a los carburantes

62. Una tercera forma de aumentar el espacio fiscal es racionalizar los subsidios a los combustibles fósiles. En 2022 se destinaron 4.500 millones de dólares, alrededor del 4 % del PIB, a este tipo de subsidios. Esa cifra equivale aproximadamente al presupuesto total del Ministerio de Educación y es casi cuatro veces el presupuesto destinado a asistencia social. Sin embargo, estos subsidios son regresivos y no favorecen el clima: benefician desproporcionadamente al 20 % más rico de la población¹¹², especialmente en el caso de los subsidios al gasóleo. También son incompatibles con la necesidad de avanzar hacia un consumo y una producción más sostenibles, como se comprometieron a hacer los Gobiernos en el Objetivo 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, la meta 12.c consiste en racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, eliminándolos progresivamente de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.

63. El combustible asequible, en particular el gas de petróleo licuado, es, por supuesto, un salvavidas para muchos hogares de bajo ingreso, especialmente los que viven en zonas remotas. Sin embargo, el sistema actual no es sostenible. Promover políticas públicas que favorezcan la transición hacia fuentes de energía alternativas y sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente, junto con un aumento significativo de los niveles de asistencia social e inversiones en sanidad y educación para las comunidades más pobres, puede contribuir a reducir la dependencia de los hogares y el sector productivo de los combustibles fósiles. Ello, a su vez, podría beneficiar tanto a estas comunidades como al país en su conjunto.

64. Las cantidades ahorradas con la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles deberían permitir a las autoridades mejorar la cobertura y la adecuación de la asistencia social. No obstante, también deberían considerarse otras inversiones sociales, especialmente para salvar la enorme brecha existente entre la población urbana y la rural. Mucho podría lograrse, por ejemplo, financiando un ambicioso programa de alimentación escolar, más allá de los tentempiés minimalistas que actualmente se proporcionan a unos 2 millones de niños en algunas escuelas de barrios de bajos ingresos. En el momento de la visita del Relator Especial, el Programa Mundial de Alimentos ya estaba experimentando con un programa de alimentación escolar con productos locales, cuyo costo —0,56 dólares por niño— apenas superaba los 0,34 dólares que cuestan los tentempiés, y que tiene un valor nutricional y un efecto multiplicador mucho mayores, beneficiando a los productores locales de alimentos y a la comunidad local. También podrían hacerse inversiones significativas en planes de riego que incluyan la recogida de agua de lluvia, y en la prestación de servicios de agua y saneamiento a las comunidades rurales.

VII. Recomendaciones prioritarias

65. **Además de las recomendaciones ya formuladas, el Relator Especial destaca tres ámbitos prioritarios.**

66. **Para mejorar la protección de los grupos en situaciones de vulnerabilidad, el Relator Especial recomienda que:**

a) **La Secretaría Nacional de Planificación proporcione datos más desglosados y diseñe indicadores de derechos humanos para conocer el impacto de las políticas en los grupos vulnerables y en las zonas geográficas más desfavorecidas;**

b) **Se refuerce el marco de lucha contra la discriminación garantizando la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras, territorios y recursos naturales tradicionales de los afrodescendientes y los Pueblos Indígenas y asegurando la consulta**

¹¹² Porcentaje calculado por el Banco Mundial, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos y del Banco Central del Ecuador.

y el consentimiento libres, previos e informados para establecer y gestionar las áreas protegidas;

c) Se dé prioridad al acceso a la educación de los miembros de las comunidades afroecuatoriana, montubia e indígena.

67. El Ecuador necesita reformas integrales para mejorar la eficacia de su sistema de protección social. Los esfuerzos deben centrarse en mejorar la cobertura de los grupos marginados, reforzar las oportunidades de empleo formal, garantizar mecanismos de financiación adecuados —incrementando la progresividad de la fiscalidad—, combatir las disparidades de género y mejorar las estrategias de preparación y respuesta ante desastres. También podría fomentarse la eficiencia administrativa.

68. Para garantizar el derecho a la seguridad social, el Relator Especial recomienda que:

a) Se amplíe la cobertura de la protección social, entre otras cosas aumentando los ingresos contributivos y fiscales y combatiendo los flujos financieros ilícitos;

b) Se combatan las disparidades de género en la afiliación a la seguridad social eliminando las barreras que enfrentan las mujeres, como el acceso limitado al empleo formal, las diferencias salariales basadas en el género y las expectativas patriarcales de la sociedad;

c) Se mejore la Unidad del Registro Social adoptando un enfoque basado en los derechos para reducir la tasa de error de exclusión del Bono de Desarrollo Humano, lo que supone definir claramente a los beneficiarios, proporcionar información adecuada y establecer mecanismos de reclamación accesibles para mejorar la focalización en los hogares que están por debajo del umbral de pobreza;

d) El nivel de las prestaciones de asistencia social de los regímenes no contributivos se revise periódicamente en función del costo de la vida para garantizar un nivel de vida adecuado.

69. Para reforzar la protección de los derechos de los trabajadores, el Relator Especial recomienda que:

a) El salario mínimo legal corresponda a un salario digno, fijado en un nivel que garantice a los trabajadores un nivel de vida adecuado o al menos el 60 % del salario medio, y se actualice periódicamente para reflejar los cambios en el costo de la vida;

b) Se aumente el número de inspectores de trabajo y seguridad social para luchar con eficacia contra las malas condiciones laborales, los salarios injustos, las jornadas prolongadas y las situaciones de seguridad inadecuadas, tanto en el sector formal como en el informal.
