

Retos 12 Ec

ACUERDOS MÍNIMOS PARA CONSTRUIR POLÍTICAS DE ESTADO

César Ulloa - Emilio Luna
Autores

Jakob Kerstan
Director KAS Ecuador

Luis Alfredo García
Gerente Proyectos



La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana que trabaja en Ecuador y en el mundo por el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y la dignidad humana. Inspirada en valores como la libertad con responsabilidad, la subsidiariedad y la economía social de mercado como pilares de una sociedad abierta y plural que busca el bien común.

Desde el diálogo, la formación y la generación de conocimiento, la KAS acompaña a actores públicos, académicos y de la sociedad civil en la construcción de consensos, instituciones sólidas y soluciones sostenibles para los desafíos democráticos del país y la región.







© 2026, César Ulloa, Emilio Luna

© De esta edición:
2026, Konrad-Adenauer-Stiftung
Japón y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen
Teléfono: 02 - 4016 117
Quito, Ecuador

Impreso en Quito - Ecuador
Primera Edición: Abril 2026

Autores: César Ulloa (Coordinador), Emilio Luna (Investigación Social)
Edición, corrección de texto y estilo: Miguel Romero Flores
Director de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador: Jakob Kerstan
Revisión académica y gerente de proyectos de la KAS: Luis Alfredo García
Diseño y diagramación: Tatiana Rodríguez G.

Este trabajo está licenciado bajo la licencia Creative Commons.
ISBN: 978-9942-7338-4-9

INTRODUCCIÓN	13
--------------	----

01	DIMENSIÓN DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD	19
----	---	----

Reto 1: Inseguridad y violencia	21
Dato revelador	21
Pregunta orientadora	21
Introducción	22
Homicidios	25
Lavado de activos	27
Incautación de armas	28
Minería ilegal	29
Violencia intrafamiliar	30
Posturas respecto a la violencia, seguridad y crimen organizado	32
Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	35
Propuestas	37
Conclusiones	40

Retos 2 y 3: Democracia, libertades y gobernabilidad	43
Dato revelador	43
Pregunta orientadora	43
Introducción	44
Ecuador político	45
Posturas	53
Propuestas	55
Conclusiones	57

Reto 4: Identidad y cohesión social	61
Dato revelador	61
Pregunta orientadora	61
Introducción	62
Posturas respecto de la identidad y cohesión social	65

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	68
Iniciativas de actores públicos, cooperación internacional y sociedad civil en identidad y cohesión social	69
Conclusiones	73

02 DIMENSIÓN DE ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD 75

Reto 5: Sostenibilidad fiscal 77

Dato revelador	77
Pregunta orientadora	77
Introducción	78
Claves para entender la sostenibilidad fiscal: relación entre Presupuesto General del Estado, PIB nominal, deuda y déficit fiscal	79
Posturas respecto de la sostenibilidad fiscal	82
Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	84
Propuestas para la sostenibilidad fiscal	85
Conclusiones	87

Reto 6: Competitividad 89

Dato revelador	89
Pregunta orientadora	89
Introducción	90
Posturas respecto de la competitividad	95
Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	98
Propuestas del sector empresarial y cámaras	100
Síntesis interpretativa	101

Conclusiones	102
Reto 7: Seguridad social	105
Dato revelador	105
Pregunta orientadora	105
Introducción	106
Posturas de las organizaciones políticas	108
Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	110
Propuestas para el fortalecimiento de la seguridad social	111
Conclusiones	113

03	DIMENSIÓN DE SOCIEDAD Y BIENESTAR	115
	Reto 8: Desnutrición crónica infantil (DCI)	117
	Dato revelador	117
	Pregunta orientadora	117
	Introducción	118
	Posturas respecto de la DCI	123
	Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	126
	De iniciativas sectoriales a una política de Estado en desnutrición crónica infantil	127
	Conclusiones	130
	Reto 9: Educación	133
	Dato revelador	133
	Pregunta orientadora	133
	Introducción	134
	Posturas de las organizaciones políticas	136
	Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	139
	Propuestas	140
	Conclusiones	143

Reto 10: Inequidades territoriales	145
Dato revelador	145
Pregunta orientadora	145
Introducción	146
Posturas respecto de las desigualdades territoriales	152
Postura y propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	154
Visiones y propuestas ciudadanas sobre equidad territorial y descentralización	158
Conclusiones	162

04 DIMENSIÓN DE AMBIENTE Y ENERGÍA	163
Reto 11: Cambio climático	165
Dato revelador	165
Pregunta orientadora	165
Introducción	166
Posturas respecto del cambio climático	170
Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	172
Visiones y propuestas ciudadanas para enfrentar el cambio climático	174
Conclusiones	176
Reto 12: Energía eléctrica	179
Dato revelador	179
Pregunta orientadora	179
Introducción	180
Pérdidas económicas	182
Contrataciones opacas y controversias	182
Posturas de las organizaciones políticas	182
Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029	184
Propuestas	185

Tiempo de crisis	185
Propuestas a mediano y largo plazos	186
Conclusiones	186
Referencias bibliográficas	188

Introducción

El presente documento pone a disposición del lector un conjunto de propuestas para enfrentar los problemas estructurales y coyunturales de los que adolece nuestro país en lo que va de este primer cuarto de siglo.

Esta nueva iniciativa se sustenta en el diagnóstico desarrollado en el año 2024, presentado a manera de libro con el título *9 Retos que enfrenta el Ecuador*, auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) con el acompañamiento de su director, Johannes Hügel, el gerente de proyectos, Luis García, y la autoría de Álvaro Orbea, Luz Elena Coloma y Dennise Carrillo.

En dicho diagnóstico, los esfuerzos de investigación se concentraron en el análisis y la sistematización de nueve retos o problemas identificados como de mayor relevancia para el país, sobre la base de una rigurosa metodología y el respaldo de evidencia empírica en las dimensiones económica, política y social en torno a los siguientes temas: sostenibilidad fiscal del Estado, crimen organizado, gobernabilidad, competitividad, cambio climático, energía eléctrica, desnutrición crónica infantil, seguridad social e inequidades territoriales.

Para su desarrollo se utilizaron fuentes secundarias en una amplia investigación bibliográfica de documentos oficiales, académicos y de prensa; así como también se recurrió a fuentes primarias mediante el uso de entrevistas a expertos en los temas arriba mencionados.

En ese momento, Ecuador vivía un parteaguas político como resultado de la disolución de la Asamblea Nacional o *muerte cruzada* decretada por el expresidente Guillermo Lasso y la convocatoria a elecciones generales en agosto de 2023 para que un nuevo binomio presidencial completase el período gubernamental y, además, se instalase una remozada Asamblea Nacional.

Los 9 Retos se plantearon en un proceso de coyuntura de alta incertidumbre, pues Ecuador estaba a las puertas de un nuevo y corto período político y de vuelta a elecciones en un año. Atrás habían quedado dos paros nacionales de gran envergadura (octubre de 2019 y junio de 2022) sin respuestas a las demandas sociales y con la mecha encendida para otro ciclo de protestas, como ocurrió en septiembre de 2025.

El período de análisis del diagnóstico comprendió desde el año 2007 hasta 2023. Sin embargo, se dio un paso más allá al estudiar los planes de gobierno de las 16 candidaturas calificadas para la contienda electoral en 2023, así como los planes nacionales de desarrollo desde 2007 hasta 2021 con el propósito de conocer las posturas respecto de los retos. En cada uno de ellos se planteó una pregunta orientadora que abrió la discusión de los problemas para aterrizar en reflexiones y conclusiones.

En esta ocasión se da continuidad al libro de los 9 Retos, siguiendo su metodología en tres sentidos: generar la discusión a partir de una pregunta orientadora y un dato clave de la problemática, actualizar la coyuntura hasta 2025 y agregar valor a cada uno con un conjunto de propuestas. Además, se añadieron tres retos adicionales: educación, identidad y cohesión social, y democracia y libertades.

Bajo esta orientación se definen dos momentos en esta trayectoria de pensar el país en profundidad: un libro de diagnóstico y un segundo de propuestas. De ahí que se pueda generar una dinámica de movilidad entre estas dos lecturas.

Este documento es el resultado de un proceso de investigación interdisciplinario y documental con el uso de técnicas e instrumentos para la recolección, procesamiento y redacción de los capítulos, el diálogo con especialistas en las diferentes materias y la lectura crítica de pares que evaluaron la propuesta en forma y contenido con el propósito de que haya rigor y agilidad en la comprensión.

Se consideró el análisis de los planes de gobierno y las posturas respecto de los retos de las cuatro candidaturas que alcanzaron los primeros lugares en la primera vuelta de las elecciones nacionales de 2025: la del actual presidente, Daniel Noboa, y su movimiento Acción Democrática Nacional (ADN); la de Luisa González y la Revolución Ciudadana (RC); la de Leonidas Iza y Pachakutik (PK); y la de Andrea González y el Partido

Sociedad Patriótica (PSP). De manera seguida, también se identificaron las posturas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2029 respecto de cada reto.

Con esta estrategia metodológica se puede observar de qué manera hay o no coincidencias acerca de la manera como comprenden las problemáticas nacionales las organizaciones políticas mencionadas y también cómo el Gobierno las aborda y propone respuestas en el PND.

Siguiendo esta línea de conducción, en cada capítulo se exponen un conjunto de propuestas a cada reto, las cuales provienen de una pluralidad de fuentes, entre las que se destacan las desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, gremios, cámaras y especialistas de todo el país. La selección de estas propuestas responde a criterios de rigurosidad, responsabilidad y pertinencia; es decir, que hayan sido planteadas con una justificación conceptual y metodológica, además de que lleven autoría y se conecten con los retos. Esto no desconoce que pueda haber más propuestas o que surjan otras en el devenir del tiempo.

Cabe resaltar que la redacción de este libro tuvo pausas e incertidumbres, puesto que, en su desarrollo, Ecuador transitaba por un paro focalizado en la provincia de Imbabura, zona de la sierra norte, que duró más de 30 días entre los meses de septiembre y octubre, en protesta por la eliminación del subsidio del diésel, liderado por pueblos y comunidades indígenas con el respaldo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Por otra parte, estábamos a las puertas de una consulta popular el 16 de noviembre, la segunda propuesta por el Presidente en sus dos años de Gobierno. Y tampoco se puede perder de vista la ola de inseguridad y violencia.

Para la redacción de cada reto se incluyó un dato clave desde el cual se propicie el análisis y posteriormente compromisos y propuestas como sociedad en conjunto en aras de transformar la realidad, la cual es el resultado de una acumulación de malas decisiones gubernamentales, tensiones políticas permanentes entre las diversas fuerzas partidistas y poderes de facto, la falta de definición de un modelo económico y la ausencia de políticas públicas en materia social que escapen de las prácticas asistenciales y coyunturales de los gobiernos de turno.

A continuación, se exponen los datos clave que se pueden convertir en ejes articuladores de las propuestas, tal como se detalla en cada capítulo.

- **Inseguridad y violencia:** Ecuador registra entre 40 y 45 muertes violentas por cada cien mil habitantes.
- **Inequidades territoriales:** La pobreza rural (41,7 %) es casi tres veces mayor que la urbana (15,7 %) (INEC y Enemdu, junio de 2025).
- **Seguridad social:** El Estado adeuda al IESS una cifra de USD 27.389 millones, una situación que arrastra desde 2012.
- **Desnutrición crónica infantil:** Dos de cada diez niños menores de dos años sufren desnutrición crónica.
- **Educación:** Cerca de 450 mil niños y jóvenes entre 3 y 17 años no asistieron a ningún plantel educativo en lo que va entre 2024 y 2025.
- **Cambio climático:** Ecuador genera 0,16 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero; no obstante, perdió cerca del 40 % de sus glaciares.
- **Sostenibilidad fiscal:** El déficit fiscal a octubre de 2025 registra USD 3.300 millones (OPF, 2025).
- **Competitividad:** En los últimos diez años, la inversión extranjera directa (IED) en Ecuador representó el 0,9 % del PIB, frente al 3,0 % en América Latina y el Caribe, es decir, un tercio del promedio regional.
- **Energía eléctrica:** Se requiere incorporar 5.000 MW al sistema nacional de electricidad para evitar una recurrencia de apagones.
- **Democracia y libertades:** Desde 1979, el Estado se ha refundado en tres ocasiones.

- **Identidad e inclusión social:** Apenas ocho de cada cien personas en Ecuador confían en el otro (Corporación Latinobarómetro, 2025).

Cada dato expresa una realidad compleja, intensa y retadora en cada tema, sin que el afán sea reducir la realidad a una cifra, sino más bien que desde esta se explore en profundidad qué causas la provocaron y cuáles son a corto, mediano y largo plazos las alternativas, que no solo recaen en el Estado, sino en el concurso de la sociedad desde sus diferentes sectores, gremios, colegios profesionales, partidos políticos, universidades, escuelas politécnicas e institutos.

Los grandes acuerdos nacionales como los Pactos de la Moncloa en España (1977) o los de la posdictadura en Chile (1990) se produjeron con un diagnóstico claro en cifras, causas y consecuencias, sobre la base de la voluntad política de los dirigentes de las organizaciones, el respaldo popular, la generosidad de diversos sectores y la amplitud de tener perspectivas a largo plazo en un plan preciso con recursos, compromisos claros y responsabilidades bien definidas.

Cada capítulo está organizado de la siguiente manera: Reto (tema), dato clave, una pregunta orientadora que guía la discusión, un diagnóstico con datos y hechos que transcurren hasta 2025, posturas de las organizaciones políticas y el PND respecto de cada reto, propuestas de los diversos sectores a las problemáticas y conclusiones.

Para finalizar, Ecuador no solo es un país biodiverso e intercultural entre sus cualidades, oportunidades y ventajas comparativas, sino que además ha demostrado resiliencia a lo largo de su historia republicana frente a las permanentes crisis económicas, políticas y naturales. Eso quiere decir que su principal riqueza es la gente, la que sigue apostando cada día por un mejor país gracias a su trabajo denodado, ético y sin perder los sueños. Insistir en el cambio es una respuesta urgente e inevitable para dotarle de mayor sentido a nuestra pertenencia a esta tierra.

César Ulloa
Director de Docencia de Investigación
Universidad de Los Hemisferios

Emilio Luna
Investigador social
Contrato Social por la Educación

DIMENSIÓN DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD

01

RETO 1: INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

Dato revelador

Ecuador registra entre 40 y 45 muertes violentas por cada cien mil habitantes.

Pregunta orientadora

¿Cuáles son las acciones que los diversos sectores de la sociedad civil y el Estado deben gestionar para combatir la inseguridad y la violencia?

Introducción

La inseguridad y la violencia son las principales preocupaciones de la población ecuatoriana en los últimos tres años (Cedatos, 2024). Esta situación ha cambiado drásticamente los hábitos, las costumbres, la movilidad, el uso del tiempo y los lugares que frecuentan las personas debido al ambiente de temor y zozobra. La afectación también se expresa en la economía y su desempeño, en las relaciones interpersonales, así como en la desconexión con las instituciones del Estado, las fuerzas del orden y el sistema de administración de justicia debido a la insuficiente acción y la impunidad.

La fuerza del crimen organizado transnacional ha puesto en debate si Ecuador es un narcoestado, estado mafioso o está a puertas de un Estado fallido. Esta discusión se acrecienta, debido a las sentencias condenatorias logradas en los casos investigados por la Fiscalía, como son Metástasis, Plaga y Purga (Correal, 2024; La Fuente, 2024; GK, 2024; Loaiza, 2023), en los cuales se juzgó a numerosos funcionarios del Estado, partidos políticos, miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas que estaban involucrados con los jefes del narcotráfico.

Los últimos tres gobiernos de Lenín Moreno (2017-2021), Guillermo Lasso (2021-2023) y Daniel Noboa (2023-presente) han combatido el problema con las mismas medidas: estados de excepción, presencia de las Fuerzas Armadas y la Policía en las calles, equipamiento para las fuerzas del orden, cambios de personal y estrategias diversas en el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), entre las más relevantes, además de aumentar el gasto en Defensa Nacional. Los resultados no han demostrado avances significativos. El número de muertes violentas por cada cien mil habitantes se ha incrementado.

No obstante, entre las decisiones que han tomado los mandatarios hay un parteaguas cuando Daniel Noboa declaró la existencia de un conflicto armado interno y calificó como terroristas a las bandas criminales mediante el Decreto Ejecutivo 111. Esto significó una mayor intensificación de las acciones de las fuerzas del orden en contra de los grupos de delincuencia organizada (GDO). Al igual que sus dos antecesores, revitalizó la relación con los EE. UU. en contra del narcotráfico, así como el apoyo de cooperación internacional en diversos aspectos.

Las causas que han generado la inseguridad y la violencia en los niveles en que vive Ecuador son varias y están interconectadas. No tienen que ver únicamente con aspectos de la esfera punitiva y el papel de las fuerzas del orden, sino con elementos estructurales que van desde lo político, pasando por lo económico hasta lo social. En primer lugar, la incapacidad de diseñar, implementar y evaluar una política de Estado en coordinación con diversos sectores, actores políticos y Funciones del Estado frente a las amenazas globales en materia del tráfico ilícito en sus distintas manifestaciones (drogas, armas, especies, propiedad intelectual, minerales, entre otros); en segundo lugar, la persistencia de la pobreza y el desempleo en los segmentos históricamente postergados; y, en tercer lugar, la carencia de una pedagogía ciudadana contra la corrupción, la ilegalidad y la impunidad.

La expansión del crimen organizado en

Ecuador responde a diversos factores geopolíticos como la ubicación estratégica del país para las rutas del narcotráfico y su adopción del dólar como moneda oficial; pero también a realidades internas como la pobreza, la desigualdad, la debilidad estatal en ciertos territorios, la corrupción y la permeabilidad de fronteras. El crimen organizado encontró así condiciones propicias para extender sus actividades, disputar el control de mercados locales y exportar sus operaciones criminales aprovechando su infraestructura globalizada. (Orbea et al., 2024, 60)

En este mismo contexto, la comprensión acerca de la inseguridad en sus causas y efectos ha evidenciado el peso de dos visiones: una de carácter securitista y otra sistémica e integral. La primera privilegia las acciones de las fuerzas militares y policiales que resguardan el orden interno y

externo, en donde el Estado tiene el monopolio de la fuerza, además de acompañar estas medidas con reformas permanentes al Código Orgánico Integral Penal; mientras que la segunda, comprende el problema como consecuencia de los determinantes sociales, es decir, cuánto influyen en la inseguridad y la violencia las condiciones de vida de las personas (pobreza, empleo, acceso a servicios, educación, etc.). Esta visión comprende el fenómeno de manera estructural.

A estas causas mencionadas se suman otras (Ulloa, 2025, pp. 14-18):

Ecuador se encuentra entre dos países con problemas históricos de inseguridad y violencia —Colombia y Perú—. El papel de las fuerzas del orden no estuvo orientado a enfrentar el crimen internacional organizado. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas estaban entrenadas para enfrentar una eventual guerra con Perú, a raíz del diferendo limítrofe iniciado en 1942 y resuelto con la firma de la paz en 1998. La Policía Nacional tenía la responsabilidad de mantener el orden interno, además de ejercer competencias en materia de tránsito y ejecutar convenios de cooperación internacional, como los relacionados con la lucha contra el narcotráfico.

Desde el 2007, la Policía Nacional modificó sus funciones y sufrió un debilitamiento en áreas clave como inteligencia, combate al narcotráfico y otras competencias estratégicas (Torres y Arroyo, 2019). Tras el fin del conflicto con Perú, los sucesivos gobiernos —en especial el de la Revolución Ciudadana (2007-2017)— no definieron una política sólida de seguridad interna y externa frente a los efectos del conflicto colombiano. Entre estos se encontraban la posible desmovilización de frentes guerrilleros, la conformación de bandas criminales con vínculos con carteles colombianos y mexicanos, la aspersión de glifosato y sus consecuencias, así como la infiltración de dinero proveniente de la guerrilla y el narcotráfico en campañas electorales.

Desde el año 2019, las masacres efectuadas en las cárceles son el resultado de la disputa entre las bandas criminales por el control de estas, fenómeno que ha rebasado toda imaginación, no solo por la cantidad de privados de libertad asesinados, sino por las formas que se utilizaron para hacerlo.

El Estado ecuatoriano reúne un conjunto de características para que el crimen organizado y la delincuencia común cuenten con las condiciones para operar: debilidad institucional en materia de justicia, lucha contra la corrupción y la impunidad.

El análisis de la inseguridad debe ampliar su enfoque a las diferentes formas de violencia, ya que una sociedad no está expuesta únicamente a las bandas de delincuencia común y los GDO, sino también a las acciones que se producen de manera interpersonal, como la violencia intrafamiliar, la polarización, la fragmentación, la exigua confianza y los mecanismos que se alejan de la convivencia pacífica. La evidencia establece que Ecuador no solo es un país inseguro, sino también violento.

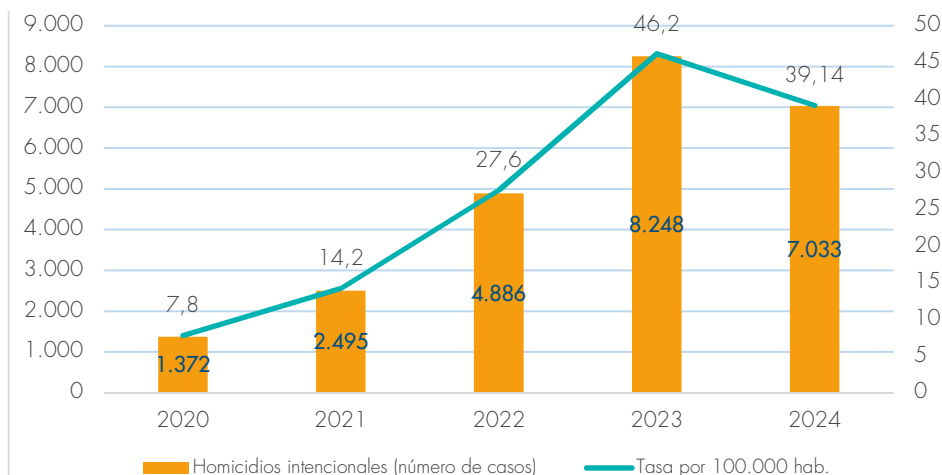
A continuación, se analizan varias cifras acerca de homicidios, lavado de activos, incautación de armas, minería ilegal y violencia.

Homicidios

Ecuador obtiene una puntuación de 7,48 sobre 10 según el Índice de Criminalidad (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2025) y se encuentra entre los cuatro países con el mayor número de casos. Los primeros lugares los ocupan Myanmar (8,02), Colombia (7,82) y México (7,62) (Romero, 2025).

Entre enero y junio de 2025 se registraron 4.619 homicidios intencionales, frente a 3.143 casos en el mismo período de 2024, lo que supone un incremento del 47 % y un aumento del promedio diario de 17,36 a 25,52 homicidios. Si esta tendencia se mantiene, el país cerraría 2025 con una tasa estimada de alrededor de 52 homicidios por cada 100 mil habitantes. “La cifra de homicidios semestral es la más alta registrada en la historia reciente de Ecuador” (OECD, 2025, pp. 11, 14).

Figura 1.1
Número de homicidios y tasa por 100 mil habitantes (2020-2024)



Elaboración propia
Fuente: [OECD \(2024\)](#).

En el primer semestre de 2024 se registraron 300 homicidios contra niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 10 y 19 años, mientras que para el mismo período en 2025 se registraron 504 casos, lo cual representa un incremento intersemestral del 68 % y evidencia una preocupante alza en este grupo etario (OECD, 2025, p. 11).

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, Ecuador registró 7.033 homicidios intencionales, un decrecimiento de 1.215 en comparación con 2023. Al dividir estos homicidios entre la proyección poblacional de 2024 (18.103.660 ecuatorianos), se obtiene una tasa de homicidios de 39,14 por cada 100 mil habitantes. Con esta cifra, Ecuador sigue siendo el país más violento de América Latina (sin incluir el Caribe) (OECD, 2024, p. 13).

Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2025), la provincia de Los Ríos lidera la tasa de homicidios a nivel nacional con 61,32 casos por cada 100 000 habitantes. Dentro de esta jurisdicción se encuentran dos de los cinco cantones más violentos del Ecuador: Pueblo Viejo y Quinsaloma, con tasas de 187,64 y 111,41, respectivamente. Asimismo, al analizar los cantones con más de 100 000 habitantes, Durán ocupa el primer lugar con una tasa de 103,31, seguido inmediatamente por Babahoyo con 93,13 (p. 12).

Lavado de activos

De acuerdo con Orbea et al. (2024, pp. 66-67):

El gobierno ecuatoriano intentó estimar el lavado de dinero en el país utilizando la fórmula de la UNODC, pero hubo inconsistencias en los cálculos. Corrigiendo esos errores y usando el PIB de Ecuador de \$100.000 millones, se estima que se lavan entre \$2.000 y \$5.000 millones anualmente, unos \$3.458 millones en 2020 (Redacción Plan V, 2022). No obstante, no existe un estudio oficial al respecto y algunos expertos señalan que aplicar la fórmula de la UNODC no refleja la realidad del país. Otros estudios determinan que en 2021 se habrían lavado unos 3.500 millones de dólares en el sistema financiero de Ecuador. (CELAG, 2023)

En el Informe sobre la caracterización del crimen organizado del OECD, se señala que este delito se concentra en actividades económicas relacionadas con la construcción, la compraventa de inmuebles y vehículos (concesionarias automotrices), las cooperativas de ahorro, el sistema financiero nacional, farmacias, restaurantes y gasolineras. Asimismo, en el Informe de evaluación mutua de la República del Ecuador, del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT, 2023), por medio del cual se evalúa su sistema antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, se indica que el lavado de activos en el país se alimenta de seis principales delitos:

- **Narcotráfico:** Es la principal amenaza para Ecuador, que ha pasado de ser un país de tránsito a ser parte de la logística y distribución de drogas, especialmente en zonas costeras y portuarias.

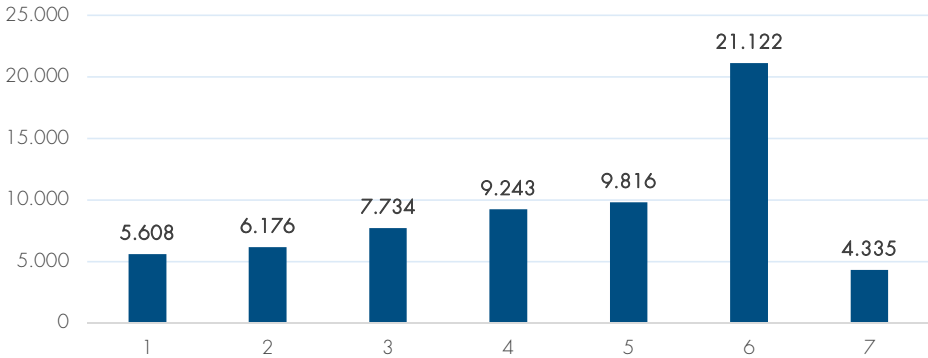
Se calcula que entre 2014 y 2018 se lavaron alrededor de USD 4.504.333.393 procedentes del narcotráfico.

- **Corrupción:** Es una amenaza significativa que impacta en el lavado de activos. Se destacan casos emblemáticos asociados a empresas como Odebrecht y entidades estatales como Petroecuador. Entre 2014 y 2018, se lavaron alrededor de USD 3.552.195.196.
- **Evasión fiscal:** Existe una tendencia creciente en la comisión de delitos tributarios, principalmente en impuestos internos (IVA) y comercio exterior (ISD). Se calcula que entre 2014 y 2018, se lavaron cerca de USD 2.841.550.995.
- **Contrabando:** El comercio ilegal, especialmente de productos como ropa, licores, electrodomésticos y cigarrillos, genera pérdidas importantes en impuestos. Estos productos ingresan al país principalmente por la frontera norte y desde Asia. Durante el período de 2014 a 2018, se calcula que se lavaron alrededor de USD 102.845.498 derivados del contrabando.
- **Delitos ambientales:** Han experimentado un aumento significativo, especialmente la minería ilegal. No hay un cálculo específico de lavado de activos entre 2014 y 2018, pero estos delitos han estado vinculados a actividades como el narcotráfico y la trata de personas.
- **Financiamiento del terrorismo:** Aunque el estudio realizado no confirmó la presencia de organizaciones terroristas en territorio ecuatoriano, ocurrió antes de los ataques en Guayaquil, Esmeraldas y Santo Domingo. No hay un cálculo específico de lavado de activos entre 2014 y 2018.

Incautación de armas

Sobre la incautación de armas, entre enero y septiembre de 2025 la Fuerza Pública incautó 8.321 armas de fuego (Primicias, 2025).

Figura 1.2
Número de armas incautadas a escala nacional (2019-2025)



Elaboración propia

Fuente: OECO (2025)

Nota: Información parcial para 2025 (consulta: 25 de noviembre de 2025).

Minería ilegal

Entre 2019 y 2023, se registraron incautaciones de oro en distintas provincias, lo cual, a pesar de una disminución notable en 2023, revela el impacto persistente de esta actividad en las economías informales locales. Al respecto, la presidenta de la Cámara de Minería, Eulalia Silva, calificó como espeluznante el dato de que el 77 % del oro extraído en Ecuador proviene de operaciones ilegales (El Universo, 2024). A pesar del contexto adverso, el sector minero ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos cinco años. Según el Banco Central del Ecuador (2023), el volumen de oro doré en onzas troy pasó de 254 en 2019 a 874 en 2023, lo que representa un incremento en valor de 194 a 1.391 millones de dólares (Ulloa, 2025, pp. 27-29).

Figura 1.3
Incautación de oro en KG por provincias

PROVINCIA	2019	2020	2021	2022	2023	Total general
AZUAY	47.108,00	20.480,00	32.240,00	111.188,00		211.016,00
BOLÍVAR			6.720,00	6.820,00		13.540,00
CARCHI	3.560,00			66.560,00		70.240,00
CHIMBORAZO	107.680,00			107.680,00		215.360,00
COTOPAXI	92.000,00			92.024,00		184.053,00
EL ORO	142.971,40	34.752,00	182.535,60	292.550,40	4.028,00	658.837,24
ESMERALDAS	11.440,00	200,00	60.402,90	14.994,00		76.839,80
GUAYAS			1.700,00	17.200,00		17.200,00
IMBABURA	955.852,14	358.720,00	448.564,00	2.333.047,96	71.345,00	4.170.359,10
LOJA			2.388,00	24.240,00	140.249,00	167.360,00
LOS RÍOS	60.000,00			20.000,00		80.000,00
MANABÍ				4.625,00		4.625,00
MORONA SANTIAGO	113.627,51				113.627,51	
NAPO	6.000,00			2.772,00		10.772,16
PASTAZA				22,00		22,00
PICHINCHA	239.840,00	206.800,00	10.400,00	858.218,00	6.800,00	1.322.058,18
SANTA ELENA				480.000,00		480.000,00
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	109.360,00		8.080,00	286.640,00		404.080,00
SUCUMBÍOS	320,00	2.010,00		2.330,00		4.660,00
TUNGURAHUA	2.960,00			5.000,00		7.960,00
ZAMORA CHINCHIPE			8.400,00	8.400,00	16.800,00	
Total general	1.907.449,21	634.044,00	712.904,50	4.936.075,28	101.797,00	8.292.269,99

Elaboración propia
Fuente: OECO (2023).

Violencia intrafamiliar

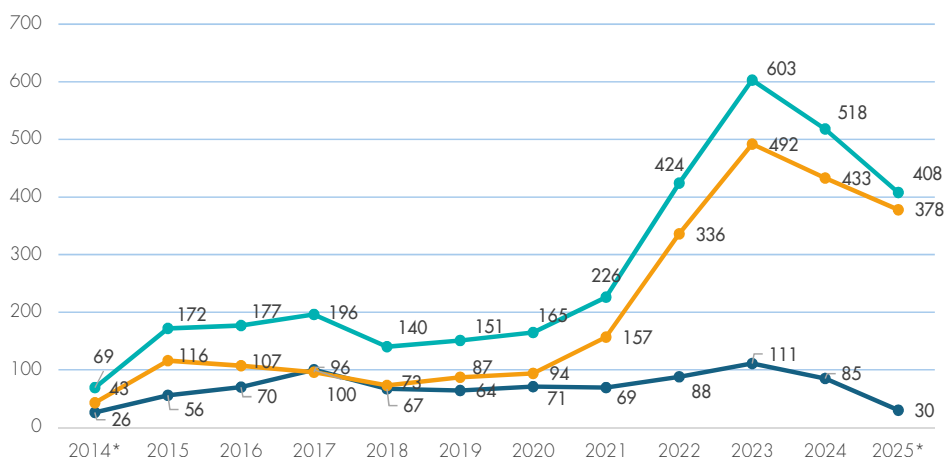
La violencia intrafamiliar se ha convertido en un problema social de severas consecuencias. Entre el 1 de enero y el 20 de noviembre de 2025 se atendieron 65.138 emergencias por violencia intrafamiliar. En el mismo período de 2024, se registraron 81.502 casos, lo que evidencia una disminución del 20 % en todo el país (ECU 911, 2025).

En 2023 se registraron 84.428 casos de violencia intrafamiliar (ECU 911, 2024). Estos registros corresponden a llamadas de emergencia a la línea 9-1-1, por lo que muestran la magnitud de las demandas de auxilio que llegan al sistema de seguridad, pero no equivalen al total de casos judicializados ni a la prevalencia real de la violencia intrafamiliar en la población (Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, 2025).

Respecto a los femicidios, la situación pone en evidencia otra realidad lacerante. Hubo un total de 3.249 víctimas de femicidios tipificados y de otras muertes violentas de mujeres (MVM) en este período (2014-2025). De ese total, 837 corresponden a femicidios (casos tipificados como tales por el titular del ejercicio de la acción pública), lo cual representa el 26 %; y 2.412 mujeres fallecieron por otras muertes violentas (MV), lo que representa el 74 % de ese universo (Consejo de la Judicatura, 2025).

En 2022, la cifra se incrementó un 87,6% con relación a 2021, pasando de 226 a 424 víctimas de femicidio y muertes violentas de mujeres (MVM). En 2023 la situación se agravó: las víctimas de femicidio y MVM ascendieron a 603 (un incremento del 41,3 % con respecto al año anterior y un incremento del 885 % desde 2014) (Consejo de la Judicatura, 2025).

Figura 1.4
Víctimas de femicidios y otras muertes violentas de mujeres por año
(agosto 2014-junio 2025)



Elaboración propia

Fuente: Consejo de la Judicatura (2025)

Nota: Información de agosto de 2014 a junio de 2025.

Posturas respecto a la violencia, seguridad y crimen organizado

Los planes de gobierno revisados abordan el reto del crimen organizado, la violencia y la seguridad desde distintos enfoques institucionales, territoriales y sociales. En este marco, se identificaron ejes comunes y se sintetizaron las principales coincidencias y diferencias en sus abordajes, instrumentos y prioridades. La Figura 1.5. resume dichos elementos.

Figura 1.5
Coincidencias y diferencias en las propuestas de las organizaciones políticas frente al crimen organizado, la violencia y la seguridad ciudadana.

Eje	Coincidencias	Diferencias
1. Institucionalidad, coordinación y modelo de seguridad	En varios planes se plantea una política o modelo integral de seguridad ciudadana que articule a las instituciones del sector frente al crimen organizado y la violencia.	Se observan enfoques distintos: en un plan se prioriza la restitución o creación de ministerios e instituciones específicas de seguridad; mientras que otros buscan fortalecer las existentes.
	Se propone fortalecer la coordinación interinstitucional de seguridad para mejorar la capacidad de respuesta del Estado al enfrentar el crimen organizado	En un plan se incluye la participación y coordinación del Estado y los GAD en temas de seguridad. Otros apuntan a una coordinación interinstitucional de forma general.
		Algunos proponen el diseño de políticas específicas según "escenarios de riesgo" y las condiciones específicas de cada territorio, mientras que otros no desarrollan este nivel de diferenciación territorial.
2. Fuerzas de seguridad, control territorial y fronteras	Proponen fortalecer a las fuerzas de seguridad mediante depuración, capacitación frente al crimen organizado y mejora de equipamiento y condiciones laborales.	Algunos planes ponen un énfasis en el control militar y policial de corredores viales, puertos y pasos fronterizos como espacios críticos del crimen organizado, mientras que otros abordan el control territorial de manera más general y sin desarrollar de forma específica estos sectores.
	En varios planes se plantea reforzar la presencia y el control del Estado en zonas estratégicas y de alto riesgo (vías, puertos, fronteras y zonas costeras) frente al crimen organizado.	

3. Inteligencia, tecnología y ciberseguridad	Proponen fortalecer el sistema de inteligencia del Estado y crear o reforzar unidades especializadas en lavado de activos, ciberdelitos, narcotráfico, trata o violencia de género para enfrentar al crimen organizado.	Algunos planes desarrollan con mayor detalle el componente tecnológico operativo de la seguridad (escáneres en vías y puertos, mejoras al sistema integrado de seguridad o aplicaciones de denuncia con geolocalización), mientras que otros mencionan de forma general el apoyo de la tecnología a las tareas de seguridad.
	Coinciden en incorporar herramientas tecnológicas y sistemas de información en la política de seguridad (centros de monitoreo, dispositivos de control o plataformas de denuncia), pero con distintos niveles de desarrollo según el plan.	Solo uno de los planes incorpora el fortalecimiento de políticas de ciberseguridad y protección de datos personales.
4. Sistema penitenciario y rehabilitación social	Coinciden en fortalecer el sistema penitenciario, recuperar el control estatal y orientar los centros hacia la rehabilitación y la reinserción social y laboral.	Una propuesta incorpora centros públicos de desintoxicación y reinserción para personas con adicciones como parte de la respuesta al delito (RC).
	Plantean programas de rehabilitación e inclusión para personas privadas de libertad, en algunos casos con énfasis en adolescentes y jóvenes infractores.	En algunos planes proponen medidas específicas como reorganizar la alimentación carcelaria con trabajo de personas privadas de libertad (PPL), construir una cárcel de máxima seguridad y la clasificación de las PPL según la gravedad del delito.
	Subrayan la importancia de mantener el orden interno respetando los derechos y la dignidad de las personas privadas de libertad.	Un plan propone "refundar" integralmente el sistema de rehabilitación social; otros proponen ajustes graduales en gestión, controles y programas.
5. Sistema de justicia, derechos humanos y lucha contra la impunidad	Coinciden en fortalecer el sistema de justicia y las instituciones de control para combatir la impunidad y la corrupción con transparencia, integridad y rendición de cuentas.	Uno de los planes propone el acceso a la justicia, asistencia jurídica gratuita, atención prioritaria a personas y grupos en situación de vulnerabilidad y la promoción de la mediación y la resolución alternativa de conflictos.
	Coinciden en que la actuación de jueces, fiscales y fuerzas de seguridad debe respetar los derechos humanos y el debido proceso, y plantean medidas de protección o seguridad jurídica para operadores del sistema de justicia y de la Policía.	Otro plan enfatiza la depuración del sistema de justicia y de las instituciones de control, además de proponer protocolos específicos de integridad y transparencia para funcionarios en puestos sensibles.
		Una propuesta plantea destinar activos ilícitos incautados a programas de desarrollo.

6. Economía criminal y corrupción	· Coinciden en fortalecer las instituciones de inteligencia y control financiero y en usar instrumentos como la extinción de dominio, la incautación y confiscación de bienes para atacar los recursos económicos de la delincuencia organizada y la corrupción.	· Algunos planes describen sistemas de alerta temprana y monitoreo sistemático de flujos de efectivo y operaciones inusuales.
		· Un plan propone fortalecer la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y asegurar la aplicación efectiva de la Ley de Extinción de Dominio como herramienta principal frente al lavado de activos.
7. Prevención social de la violencia y participación comunitaria en seguridad	· Proponen prevenir el delito y el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) mediante programas sociales (educación, cultura, deporte, inclusión y empleo) en territorios afectados.	· Un plan enfatiza la reparación del tejido social en zonas de alta violencia mediante programas de inclusión, educación y empleo.
	· Coinciden en impulsar programas comunitarios y mecanismos de participación ciudadana en los barrios para apoyar la prevención y la denuncia.	· Otro presenta la prevención como política nacional con enfoque de salud pública, al impulsar educación, cultura y deporte como prioridades. · Una propuesta reconoce el rol de la justicia indígena en la defensa de territorios y comunidades frente a la delincuencia organizada.
8. Víctimas, testigos y grupos vulnerables	· Proponen atención integral a víctimas del delito que combine apoyo psicológico, asistencia jurídica, atención médica y programas de reinserción social.	· Un plan propone la creación de sistemas específicos de protección para testigos y denunciantes en casos de corrupción y crimen organizado.
		· Otro detalla programas de reparación y apoyo para familias de personas desaparecidas, con recursos y mecanismos específicos de búsqueda y sanción.

Fuente: Elaboración propia, con base en ADN (2024), RC (2024), PK (2024) y PSP (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) ubica la seguridad, la violencia y el crimen organizado como una prioridad nacional y presenta un diagnóstico que abarca las dimensiones de seguridad integral, seguridad pública, crimen organizado, ciberseguridad, inteligencia y contrainteligencia y rehabilitación social, así como la violencia de género e intrafamiliar. En este marco, plantea el Objetivo 3: Garantizar un Estado soberano, seguro y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.

A continuación, se detallan las principales políticas y estrategias vinculadas con este objetivo:

Política 3.1: “Proteger la soberanía e integridad territorial del Estado y sus espacios marítimos jurisdiccionales contra cualquier amenaza externa o interna [...]”. Entre sus estrategias están fomentar la cooperación interinstitucional frente a amenazas a la población; proteger el territorio, los recursos y las infraestructuras mediante la vigilancia y el control; controlar la minería para prevenir la extracción ilegal e impulsar el desarrollo marítimo nacional.

Política 3.2: “Promover la convivencia pacífica priorizando la lucha contra el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia y los delitos [...]”. Como estrategias propone neutralizar los delitos, las economías criminales y la delincuencia organizada; promover entornos seguros y pacíficos; prevenir y erradicar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA) por parte de grupos delictivos; desarrollar programas deportivos; impulsar la organización comunitaria y potenciar el uso de tecnología de alerta vecinal.

Política 3.3: “Potenciar las capacidades de inteligencia y contrainteligencia del Estado [...]”. Entre sus estrategias está modernizar la infraestructura tecnológica y los sistemas de información, así como incorporar tecnologías emergentes en ciberinteligencia para identificar y analizar amenazas.

Política 3.4: “Consolidar el sistema de rehabilitación social y su reinserción en la sociedad en el marco del respeto a los derechos humanos”. Sus

estrategias contemplan la promoción de programas de rehabilitación social para personas privadas de la libertad y adolescentes infractores para una adecuada reinserción social, así como el fomento de la seguridad de las personas privadas de la libertad a través del mantenimiento del orden interno en el marco del respeto a los derechos humanos.

Política 3.5: “Promover el acceso a la justicia inclusiva, la lucha contra la impunidad y la reparación a víctimas, que permita el pleno ejercicio de derechos de las y los ciudadanos”. Sus estrategias son fortalecer la investigación preprocesal y procesal, asegurar un sistema judicial eficiente, aumentar la cobertura y calidad de servicios de justicia y establecer medidas de garantía para la reparación y promoción de derechos humanos.

Política 3.6: “Prevenir y erradicar la violencia en todas sus formas, con énfasis en aquellas por razones de género [...]”. Sus estrategias contemplan disminuir la discriminación y violencia basada en género (VBG) mediante prevención, atención y protección a la población vulnerable; promover la no discriminación y la igualdad de oportunidades para las personas LGBTI+ mediante acciones específicas; y diseñar programas con enfoque de género para eliminar la revictimización.

Estas políticas se complementan con metas concretas como reducir la tasa de homicidios intencionales; incrementar la contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad en sus ámbitos competentes; incrementar la tasa de solución de conflictos penales de la Fiscalía General del Estado; incrementar el acceso a servicios de protección a mujeres violentadas y reducir la tasa de femicidios.

En suma, el Objetivo 3 y sus políticas articulan un enfoque que contempla el control territorial, el fortalecimiento institucional, la inteligencia, la rehabilitación social, la justicia y la prevención con enfoque de derechos humanos y de género. El PND configura una respuesta integral que aborda la dimensión de control coercitivo estatal, así como las condiciones sociales y de protección para enfrentar la violencia y el crimen organizado.

Propuestas

Frente a las problemáticas expuestas de inseguridad y violencia, a continuación se presenta un conjunto de propuestas que han sido recogidas de diversos sectores y autores.

Figura 1.6
Propuestas para la seguridad y la violencia

Ejes	Propuestas
Narcotráfico	1. Priorizar la extinción de dominio como herramienta contra economías ilegales y el crimen organizado.
	2. Crear mesas multiactor para revisar y depurar la normativa sobre lavado de activos y narcotráfico.
	3. Establecer cooperación internacional para dotar de tecnología y profesionalización a las unidades especializadas.
Independencia, organización y ética del poder judicial	1. Reestructurar el Consejo de la Judicatura para garantizar la independencia judicial.
	2. Fortalecer los mecanismos de control para combatir la corrupción en el sistema judicial.
	3. Implementar procesos de selección transparentes y basados en méritos para operadores judiciales.
Modelo de gestión penitenciaria	1. Implementar la clasificación de Personas Privadas de Libertad (PPL) según peligrosidad.
	2. Crear circuitos penitenciarios diferenciados para PPL de alta peligrosidad.
	3. Mejorar la infraestructura penitenciaria con estándares de derechos humanos.
Seguridad penitenciaria	1. Desarrollar protocolos de gestión de crisis en cárceles.
	2. Fortalecer la colaboración entre el SNAI, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Elaboración propia
Fuente: Fundación Esquel (2024).

Figura 1.7
Propuestas para la seguridad ciudadana

Eje/estrategia	Propuestas
Data geolocalizada	Potenciar la implementación de mecanismos de recolección de datos territorializados, validados por colaboraciones y cruces interinstitucionales, que faciliten la formulación de estrategias basadas en evidencia como el <i>hot-policing</i> y permitan mejorar la calidad de la información existente.
Inteligencia Financiera	Fortalecer las capacidades para realizar inteligencia financiera mediante la mejora en la recopilación de información, la inversión en tecnología, la formación de personal clave, la mejora en los mecanismos de cooperación interinstitucional e internacional y la revisión del ecosistema normativo. Golpear efectivamente las finanzas de los grupos de delincuencia organizada mediante la trazabilidad de los activos producidos por estos.
Cooperación gobiernos locales (GAD)	Los GAD cuentan con recursos, medios y conocimiento <i>in situ</i> que podrían facilitar la creación e implementación de componentes de las estrategias de seguridad ciudadana.
Generación de conocimiento	Fomentar la interlocución con instituciones del sistema de educación superior para generar conocimiento.
Capacitación y formación	Formar a técnicos locales en seguridad.
Rendición de cuentas	Garantizar que las autoridades informen sobre el uso de los recursos destinados a seguridad.
Infraestructura sistema penitenciario	Se recomienda generar un plan de reestructuración de la gestión de las cárceles en el país, que contemple tanto temas de seguridad integral como de garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.
Espacios Urbanos	Invertir en el rediseño, renovación, mantenimiento y la mejora de los espacios urbanos, para fomentar una ciudadanía comprometida con su localidad.
Educación	Impulsar programas de prevención temprana de criminalidad que incluyan oportunidades laborales para los jóvenes, así como proyectos de empleabilidad y emprendimiento, para generar seguridad económica.
Lucha Contra la corrupción y criminalidad	Fortalecer las leyes punitivas en materia de corrupción y criminalidad de cuello blanco, con el objetivo de combatir la impunidad.

Elaboración propia
Fuente: Maffei [2024].

Figura 1.8
Propuestas para la prevención de la violencia contra la niñez

Eje/estrategia	Propuestas
Implementación y cumplimiento de las leyes	Garantizar la implementación y el cumplimiento de las leyes para prevenir comportamientos violentos y limitar el acceso de los jóvenes a las armas de fuego y de otro tipo.
Normas y valores	Fortalecer las normas y valores en materia de género que apoyan las relaciones no violentas, respetuosas, enriquecedoras, positivas y equitativas para todas las niñas, niños y adolescentes.
Seguridad en el entorno	Crear y mantener espacios públicos, calles y entornos seguros donde las niñas, niños y adolescentes se reúnan, jueguen, hagan deporte, sin temor ni miedo a ser agredidos o a ser testigos de violencia.
Padres, madres y cuidadores reciben apoyo	Reducir las prácticas de crianza severas y crear relaciones positivas entre madres, padres, hijas e hijos.
Ingresos y fortalecimiento económico	Mejorar la seguridad y estabilidad económica de las familias para incidir en los determinantes estructurales de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes.
Respuesta de los servicios de atención y apoyo	Mejorar el acceso a servicios de atención y prevención de la violencia contra la niñez (VCN) de buena calidad para todos los niños, niñas y adolescentes que los necesiten, incluso para denunciar la violencia, a fin de reducir su impacto a largo plazo.
Educación y aptitudes para la vida	Aumentar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a una educación más eficaz y equitativa en materia de género, a un aprendizaje socioemocional y a una formación en habilidades para la vida, así como garantizar que los entornos escolares sean seguros y propicios.

Elaboración propia
Fuente: [Unicef y Universidad Católica del Ecuador \(2024\)](#).

Como se desprende de las iniciativas sistematizadas en las tablas anteriores, existe un consenso técnico y social sobre la insuficiencia de las medidas exclusivamente punitivas o de militarización para enfrentar la crisis de inseguridad. Las propuestas de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales coinciden en la necesidad de una estrategia dual y simultánea. Por un lado, se requiere un fortalecimiento institucional profundo que priorice la inteligencia financiera, la depuración judicial y la reingeniería del sistema penitenciario; por otro, es imperativo activar mecanismos de prevención social que protejan a la niñez y reconstruyan el tejido comunitario. Estas hojas de ruta ofrecen insumos prácticos para que el Estado transite de la reacción inmediata ante la violencia hacia la construcción de una política de seguridad sostenible y de largo plazo.

Conclusiones

1. La comprensión de fenómenos lacerantes para la sociedad como la inseguridad y la violencia requiere de una visión de conjunto y desde múltiples perspectivas que involucren aspectos políticos, económicos y sociales, además de la participación plural y democrática de diversos sectores. Son fenómenos de alta complejidad que mutan en el tiempo, por lo cual es indispensable una observación e intervención permanentes. Si bien hay experiencias exitosas para combatirlos, el éxito depende del pacto social que se lleve a cabo en cada país.
2. Al Estado, le corresponde trazar una política pública para enfrentar con éxito, con menor costo y oportunidad y de forma sostenible la inseguridad y la violencia; sin embargo, mientras la ciudadanía no esté empoderada, sensibilizada, participativa y comprometida, habrá menos resultados positivos. De ahí, la importancia de que las autoridades involucren a la población desde sus distintos roles en la comprensión de estos fenómenos, pero también en su prevención y mitigación.
3. En un país de amplia diversidad, no cabe una receta única, pues en cada territorio hay dinámicas sociales, políticas y económicas diferentes. En ese sentido, no es igual la dinámica de las fronteras, las zonas portuarias y los aeropuertos, las provincias del centro del país, la Amazonía y las islas Galápagos. De este modo, la importancia de una gobernanza multinivel, en donde el gobierno central interactúe de manera permanente con los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Un problema global no puede ser enfrentado y resuelto de manera local y nacional. La cooperación internacional resulta indispensable para atacar estos fenómenos con apoyo en inteligencia, tecnología, equipamiento, capacitación de las fuerzas del orden, asesoramiento en los sistemas de justicia y penitenciario, y acuerdos de deportación y extradición.
5. La polarización y la fragmentación condicionan la convivencia pacífica y afectan al tejido social. En ese sentido, se debe

priorizar una pedagogía ciudadana, desde las escuelas, colegios, universidades, colectivos y organizaciones, basada en el respeto por el otro con la finalidad de propiciar la cohesión social. La intolerancia hacia el otro genera violencia, pero también desconfianza interpersonal, como lo demuestran las encuestas internacionales como el Latinobarómetro de las Américas (2025).

6. La inseguridad está estrechamente ligada con los determinantes sociales, porque mientras haya brecha económica entre los diferentes segmentos de la población, además de inestabilidad institucional, se generará un clima de sálvese quien pueda y cómo pueda. El crimen internacional organizado en contubernio con las bandas locales capitaliza estas condiciones para reclutar jóvenes desempleados, comprar operadores de justicia y procesar conflictos con sus propias reglas, lo que da paso a una anomia social o sociedad sin ley.

RETOS 2 Y 3: DEMOCRACIA, LIBERTADES Y GOBERNABILIDAD

Dato revelador

Desde 1979, el Estado se ha refundado en tres ocasiones.

Pregunta orientadora

¿Cuáles son las propuestas para fortalecer la democracia y procurar gobernabilidad?

Introducción

Con la finalidad de situar el análisis en este capítulo, se entiende por democracia un tipo de régimen político; por gobernabilidad, la capacidad del sistema político para mantener el orden, manejar conflictos y responder a las demandas sociales de manera efectiva (Huntington, 1991); y por gobernanza, la suma de mecanismos, redes y relaciones mediante los cuales actores estatales y no estatales coordinan políticas en contextos complejos (Peters & Pierre, 2000).

La gobernabilidad y la gobernanza son particulares en cada país, pues ambas están condicionadas por las características del sistema político y sus subsistemas (partidos y las reglas electorales), la cultura política y la gestión de los políticos en la administración pública. Una variable interviniente es la económica, dado que la satisfacción con la democracia va de la mano con el bienestar material de las personas.

Respecto a lo conceptual, se adopta la definición de poliarquía propuesta por Dahl (2002, p. 15):

a) libertad de asociación, b) libertad de expresión, c) libertad de voto, d) libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, e) elegibilidad para el servicio público, f) derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, g) elecciones libres e imparciales y h) instituciones que garantizan que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En este sentido, no se habla de democracia como desempeño económico de los gobiernos, sino más bien como la libertad que estos tienen para impulsar distintas iniciativas en la medida en que no atenten contra los derechos civiles y políticos, sin que ello excluya que en democracia se propicie la creación de condiciones para mejorar el bienestar y la calidad de vida.

Ecuador político

Han transcurrido 46 años desde la transición a la democracia en Ecuador, iniciada en 1979. Fue el primer país en América del Sur en hacerlo en un contexto de dictaduras de todo signo. El propósito principal fue salir del régimen militar para diseñar e implementar un sistema político que se caracterizara por la configuración de un sistema moderno y fuerte de partidos, la consolidación del Estado de derecho, reglas electorales competitivas, transparentes y libres, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y la búsqueda de gobernabilidad.

El propósito de la transición no se ha cumplido. Se evidencia una baja calidad de la democracia (Pachano, 2011) y eso se expresa en diversos aspectos:

- Inestabilidad política e ingobernabilidad.
- Tres golpes de Estado en la década de mayor crisis política y económica (1995-2005) (Freidenberg y Pachano, 2016).
- Violaciones permanentes al Estado de derecho (Verdesoto et al., 2017).
- Pugna de poderes entre las funciones legislativa y ejecutiva, y la constante de mayorías móviles (Mejía, 2003).
- La promulgación de tres constituciones (1979, 1998 y 2008).
- Mutación permanente en el sistema de partidos (Paredes Murriagui, 2011).
- Trece consultas populares.
- Reformas electorales, casi una cada dos años.
- Politización de la justicia y judicialización de la política.

- Paros y movilizaciones nacionales y locales con expresiones de inusitada violencia (Haro Ayerve et al., 2022).
- La penetración del crimen organizado en la política.
- Desconfianza en las instituciones y desconfianza interpersonal. Casi nueve de cada diez ecuatorianos tienen poca o ninguna confianza en la justicia, así como en los partidos políticos, y apenas el 42 % de la población apoya la democracia (Corporación Latinobarómetro, 2024).

Todo ello en el contexto de una cultura política marcada por el populismo y las prácticas recurrentes de asistencialismo y clientelismo, fragmentación y polarización (Burbano de Lara, 1998; Ulloa et al., 2025).

Por populismo se entiende:

una estrategia que no enfatiza lo ideológico, se caracteriza por un discurso popular-confrontacional (contra las oligarquías, las instituciones), crea permanentemente enemigos, goza de capacidad de movilización y se dirige a un segmento policlasista, pese a que enfatiza su interés en segmentos de menores recursos económicos. En la gestión, el populismo debilita las instituciones tradicionales, pero contrariamente crea una nueva institucionalidad (Parker 2002; Ramos 2002a; Paramio 2006) que le garantiza nichos electorales; además, instrumentaliza los *mass media* y las TIC. Esta concepción amplía la propuesta de Weyland (2004). (Ulloa, 2017, p. 7)

Respecto del populismo se han establecido vertientes que lo analizan como parte del ADN de la cultura política debido a la aceptación histórica de liderazgos como los de los expresidentes Velasco Ibarra, Abdalá Bucaram y Rafael Correa; la fuerza y poder de convocatoria de partidos políticos extintos como Concentración de Fuerzas Populares (CFP), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido de Renovación Institucional (PRI); así como en medidas económicas como la entrega de dádivas y bonos a cambio de votos, en el discurso polarizador y de confrontación permanente, y en el binarismo *estás conmigo o estás en mi contra*. El populismo en Ecuador puede ser de izquierdas o derechas.

Para efectos de discutir la gobernabilidad, la capacidad de maniobra y la estabilidad política, se definen tres ciclos políticos de la historia reciente del Ecuador para luego hacer una evaluación cualitativa de cada uno de estos sobre los tres conceptos que se manejan en esta sección.

Ciclo 1: Inestabilidad política, crisis y auge económico (1996-2006). Este ciclo se caracteriza por una alta inestabilidad política con gobiernos breves y débiles marcados por crisis económicas y sociales. La implementación de políticas económicas ortodoxas, las crisis bancarias y la dolarización del país son aspectos clave. Los cambios frecuentes en el liderazgo, junto con la falta de un sistema político estable, reflejan una etapa de incertidumbre y una gobernabilidad comprometida.

Ciclo 2: Estabilidad y hegemonía (2007-2017). Este ciclo comienza con la elección de Rafael Correa y se distingue por una mayor estabilidad y la consolidación del poder en manos del movimiento político al que representa. La implementación de políticas económicas heterodoxas y la reforma constitucional reflejan un cambio significativo en el rol del Estado. Este periodo se caracteriza por un control más fuerte del ejecutivo con mayoría en la Asamblea, lo que le otorga mejores posibilidades de maniobra, alta popularidad del gobierno y una reducción de la inestabilidad política, aunque con tendencias hacia un autoritarismo competitivo.

Ciclo 3: Quiebre político y búsqueda de gobernabilidad (2017-actualidad). Este ciclo empieza con el gobierno de Lenín Moreno y se extiende hasta el gobierno de Daniel Noboa. Representa un período de transición y cambio, marcado por la ruptura con las políticas anteriores del denominado correísmo, la implementación de medidas económicas más ortodoxas, una reorientación política y una crisis de seguridad provocada por grupos de delincuencia organizada. Este ciclo también se caracteriza por una mayor fragmentación del poder y la necesidad de negociaciones y alianzas para mantener la gobernabilidad, lo cual refleja un cambio en la dinámica política y un alejamiento de la hegemonía previa (Orbea et al., 2024).

Desde 2007, Ecuador ha atravesado distintos momentos en su sistema de partidos. Se pasó del declive y desaparición de los partidos tradicionales (Paredes Murriagui, 2011) a la elección de Rafael Correa con el auspicio de la Revolución Ciudadana y la instalación de un sistema de partido predominante. Posteriormente, se modeló un sistema multipartidista fragmentado desde el gobierno de Lenín Moreno hasta la actualidad. Estos momentos determinaron la relación entre el Ejecutivo y la Asamblea, pasando de una mayoría aplastante y controlada por la Revolución Ciudadana entre 2007 y 2017, con pocos espacios de deliberación y debate, a mayorías móviles y coaliciones fantasma en los gobiernos sucesivos. En otros términos, tibios espacios para la estabilidad y gobernabilidad. El fantasma de la pugna de poderes fue permanente.

En la Constitución de 2008 se configuró un hiperpresidencialismo (Ortiz, 2018), debido a las competencias, atribuciones y funciones del primer mandatario, y su injerencia, entre otras, en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para la designación de las más altas autoridades de la Fiscalía, la Contraloría General del Estado, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral, así como las superintendencias. En los últimos diez años, el CPCCS ha tenido varios titulares debido a destituciones permanentes. Esto ha puesto en entredicho la función principal que debe tener esta institución: la participación ciudadana. Por otra parte, tampoco ha actuado en una de sus competencias, que es la lucha contra la corrupción.

Las elecciones generales han agudizado el fenómeno de candidatos sin partidos y partidos sin candidatos. En la mayoría de los casos, los partidos y movimientos carecen de cuadros y diseñan las listas para las distintas dignidades con personas por fuera de la política. Esto es posible porque el art. 94 del Código de la Democracia lo permite, es decir, faculta que cualquier ciudadano o ciudadana sin trayectoria en política se convierta en representante por voto. Esto diluye la importancia de la profesionalización de la política. Además, este problema pone en discusión el manejo económico que tienen los partidos en temas de capacitación, tal como exige el mismo Código de la Democracia y, por otra parte, el financiamiento de la política.

Tema aparte es la relación entre el Gobierno central en cada administración y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), porque los

últimos provienen de alianzas electorales heterogéneas en ciudades y provincias, sin conexión con los partidos nacionales. En ese sentido, la relación entre el Presidente y estas autoridades es directa y se establecen negociaciones en función de los intereses comunes. A ello habría que añadir que el primer mandatario y las autoridades locales se eligen en distintas fechas, por lo cual se instituye un proceso de campaña electoral permanente.

La designación de los vocales del Consejo de la Judicatura, órgano de control del sistema de administración de justicia, al igual que el CPCCS, ha seguido una trayectoria similar: destituciones, denuncias por corrupción, sentencias en contra de sus integrantes, algunos de ellos privados de libertad con condenas en firme. Esta institución abre la discusión a dos fenómenos: la politización de la justicia y la judicialización de la política. En primer lugar, la ocupación de cargos de poder judicial por parte de las organizaciones políticas y, en segundo lugar, el uso de la justicia para perseguir a los contrincantes. No es un fenómeno nuevo, sino más bien recurrente.

Los resultados de las investigaciones de los casos llevados por la Fiscalía General del Estado —Metástasis, Purga y Plaga— pusieron al descubierto la necesidad de depuración y replanteamiento del sistema de justicia. Recaen sentencias condenatorias en contra de jueces de las altas cortes y operadores de justicia involucrados con el crimen internacional organizado, quienes actuaban en contubernio con políticos, oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta relación entre narco y política ha generado un debate respecto del Estado ecuatoriano: ¿Estado fallido, narcoestado o Estado mafioso?

Para comprender las diferencias entre estos tres conceptos, se presenta lo siguiente:

Haití es un Estado fallido, pues no hay institucionalidad que valga, el monopolio de la fuerza está repartido en bandas criminales, las personas hacen justicia por sus propias manos y, por tanto, los gobiernos de turno son aventuras casi fantasmales con fecha muy corta de caducidad. Ahí se vive la ley de la selva, porque sobrevive el más fuerte y apto en un escenario extremadamente hostil. En definitiva, no hay sentido de futuro para nadie, porque el mismo presente es demasiado incierto.

Como resultado de un Estado fallido se generan estados paralelos, es decir, zonas en las que un grupo de personas diseñan sus propias reglas de convivencia, pero sin ninguna certeza de que estas se respeten en el tiempo. Basta un quiebre para que se produzca el caos, la violencia y la resolución de los conflictos con la muerte. En esos casos, pesan más los fusiles que las razones. La recomposición del tejido social es muy laboriosa, costosa, de largo tiempo y de muchas pérdidas, como las humanas, porque las personas adaptaron como forma de vida la fuerza, la viveza criolla, un mínimo de acceso a los servicios pagando coimas. Se ha comprobado en Haití que las intervenciones extranjeras tampoco resuelven las cosas, sin embargo, desde adentro tampoco se ha encontrado una vía adecuada para hacerlo.

Un Estado mafioso es aquel donde la institucionalidad y las condiciones políticas, sociales y económicas coadyuvan para permitir, favorecer y consolidar la generación de dinero proveniente de fuentes ilícitas. Para el efecto, las autoridades de las funciones del Estado y sus operadores se convierten en los diseñadores e implementadores del modelo, bajo las órdenes y la supervisión de las mafias. (Ulloa, 2024)

Ecuador corre el riesgo de irse afianzando como un Estado mafioso. Una consecuencia de este entramado es la corrupción y la impunidad. Respecto de lo primero, Ecuador ocupa el lugar 115 entre 180 países en el índice de corrupción de Transparencia Internacional. Ha subido cinco posiciones en los últimos diez años (2014-2023).

En los últimos seis años (2019-2025), los gobiernos de tres presidentes han enfrentado movilizaciones nacionales y locales, propiciadas por la oposición a las medidas económicas y lideradas por organizaciones sociales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en su nueva dirigencia, más radical, así como por otros partidos políticos menores.

En octubre de 2019 se produjeron 11 días consecutivos de paros y protestas en un contexto de inusitada violencia en contra del expresidente Lenín Moreno por la firma del Decreto Ejecutivo 883, el cual pretendía eliminar los subsidios de los combustibles. Para junio de 2022,

el exmandatario Guillermo Lasso enfrentó 18 días consecutivos de paralización, convocados por los mismos grupos; y entre octubre y noviembre de 2025, el presidente Daniel Noboa enfrentó un paro mayor a un mes por los mismos motivos, a causa del Decreto Ejecutivo 211 que eliminó el subsidio al diésel a cambio de un conjunto de medidas compensatorias.

En los tres escenarios, la Conaie ha liderado la oposición, en un contexto en el que los presidentes Moreno y Lasso no contaban con condiciones suficientes de gobernabilidad debido a que no tenían mayoría en la Asamblea Nacional, hubo una crisis económica acentuada por las decisiones tomadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, la crisis no superada de la pandemia y la escasa aceptación de los gobernantes, pese al respaldo de la comunidad internacional y los multilaterales de crédito.

El presidente Noboa enfrentó el paro en condiciones diferentes, pues contaba con mayoría en la Asamblea, una importante aceptación y venía de ganar las elecciones. En los tres momentos, el fantasma del golpe de Estado estuvo presente, ya que la salida anticipada de los expresidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez se produjo en escenarios de protesta social y descontento con el gobierno, donde el elemento diferenciador fue el arbitraje de las Fuerzas Armadas para poner fin a la conflictividad. En contraste con aquel período, en los últimos seis años las Fuerzas Armadas han dejado de ser deliberantes y árbitros.

Adelante se presenta la Tabla 1, en donde se identifican variables que condicionan la gobernabilidad.

Figura 2.1
Variables que inciden en la gobernabilidad

Variables	Ciclos 1996 - 2006	2007 - 2017	2017 - Actualidad
Sistema de partidos	Multipartidista fragmentado	Predominante (RC).	Multipartidista fragmentado
Relación Ejecutivo - Asamblea	Conflictiva	Subordinación de la Asamblea al Ejecutivo (mayoría legislativa de la RC).	Conflictiva y de mayorías móviles
Consultas populares	6	4	3
Ciclo de protestas	· 1990 levantamiento indígena	2015 Protestas contra Rafael Correa	· 2019: paro indígena, nacional
	· 1995 caída de Bucaram		· 2022: paro indígena, nacional
	· 2000 caída de Mahuad		· 2025: paro indígena, local
	· 2005 caída de Gutiérrez		
Relación Ejecutivo - sociedad civil	Baja	Baja	Baja
Estabilidad/Inestabilidad	Inestabilidad (tres golpes de Estado: 1995, 2000, 2005)	Estabilidad	Inestabilidad
Politización de la justicia	Alto	Alto	Alto
Outsiders y populismo	Medio	Alto	Alto

Elaboración propia
Fuente: [Basada en fuentes citadas a lo largo del capítulo.](#)

Como contrapeso, y pese a las diferentes crisis de gobernabilidad y económicas en los distintos momentos, los gobiernos autónomos descentralizados o GAD (alcaldías y prefecturas) han jugado un papel protagónico, debido a la cercanía que tienen estas instituciones con la población en las localidades. En ese sentido, han sobresalido en temas como ambiente, educación, salud, cultura, turismo e infraestructura para servicios básicos en ciudades como Cotacachi, Atuntaqui, Loja, Cuenca, Manta, Guayaquil y, en su momento, Quito; sin embargo, se requiere profundizar la descentralización en términos de competencias, entrega de recursos, mayor eficiencia en el diseño de proyectos y ejecución presupuestaria, así como en cooperación internacional. Los remezones en los gobiernos centrales no han obstaculizado el funcionamiento de los gobiernos locales.

Mención aparte merece el papel de la sociedad civil, por medio de las diferentes organizaciones, gremios profesionales, colectivos y cámaras de empresarios, porque ha sido el espacio desde donde se ha tratado de mantener el tejido social y el funcionamiento del país, independientemente de las crisis y sus intensidades. En los momentos en que se intentó limitar, coartar y censurar las libertades individuales y los derechos colectivos, la sociedad civil estuvo haciendo valer sus derechos, como en el período comprendido entre 2007 y 2017. La academia sigue siendo una reserva ética, pero con un bajo nivel de protagonismo debido a los mecanismos de control, regulación y sanción por parte del Estado a partir de las reglas del juego implementadas en este mismo ciclo.

Los medios de comunicación han sobrevivido a las permanentes tensiones con el poder de turno, al recambio tecnológico debido a la pandemia, al traslado del debate a las redes sociales y a los diferentes formatos de expresión ciudadana. Han sido los portavoces en las denuncias en casos de corrupción por parte de funcionarios públicos. No obstante, el ambiente de polarización ha propiciado un ambiente de autocensura o también de militancia explícita por determinada tendencia política en algunos casos (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea [MOE], 2023).

Posturas

De cara a las elecciones nacionales de 2025, las organizaciones políticas habilitadas para la contienda presentaron en sus planes de gobierno varias posturas acerca de la democracia y la gobernabilidad. En la Figura 2.2 se observan las propuestas en detalle.

Figura 2.2
Posturas acerca de la democracia y la gobernabilidad
de las organizaciones políticas

Eje de análisis	Coincidencias	Diferencias
Institucionalidad democrática y separación de poderes	Reconocimiento de la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado, mejorar la gobernabilidad y asegurar la estabilidad política.	Distintos enfoques sobre cómo reinstitucionalizar el Estado, el alcance de las reformas y la profundidad de los cambios constitucionales necesarios.
Independencia judicial y sistema de justicia	Preocupación compartida por la interferencia política en la justicia y la necesidad de mejorar su calidad e independencia.	Variación en el nivel de detalle: algunas propuestas priorizan directamente la reforma judicial, mientras que otras la vinculan a reformas más amplias del Estado.
Descentralización y gobernanza territorial	Acuerdo general sobre la importancia de la descentralización para mejorar la gestión pública y la equidad territorial.	Diferencias en el modelo de descentralización: algunos enfoques son más técnicos y otros más comunitarios o participativos.
Participación ciudadana y gobierno abierto	Coincidencia en promover la transparencia, la rendición de cuentas y mecanismos de participación ciudadana.	Variaciones en los mecanismos: desde una participación formal y técnica hasta enfoques más comunitarios o basados en la identidad cívica.
Profesionalización del Estado y función pública	Reconocimiento de que la eficiencia del Estado depende de la profesionalización, planificación y control del recurso humano.	Enfoques distintos: algunos privilegian la modernización tecnológica; otros, la expansión de la función pública o la reorganización institucional.
Transparencia y lucha contra la corrupción	Coincidencia en la necesidad de combatir la corrupción, mejorar los controles y garantizar un uso adecuado de los recursos públicos.	Diferencias en las herramientas propuestas: auditorías, reestructuración tecnológica, revisión contractual, recuperación de activos, etc.
Partidos políticos, campañas y cultura cívica	Acuerdo básico en la importancia de una ciudadanía informada y la legitimidad democrática.	Algunos priorizan la democratización interna de las organizaciones, mientras que otros enfocan la participación comunitaria o las campañas de cohesión nacional.

Elaboración propia

Fuente: [Vi

Propuestas

Con la premisa de que no hay democracia sin un sistema fuerte de partidos, ya que estos hacen las veces de correa de transmisión entre el Estado y la sociedad en el marco de la atención a las demandas sociales, económicas y políticas, a continuación se presenta un conjunto de propuestas encaminadas a replantear el sistema de partidos mediante reformas en el Código de la Democracia.

Figura 2.3
Propuestas de reforma al sistema de partidos

Ejes	Propuestas
Democracia interna	● Implementar elecciones primarias abiertas y obligatorias para democratizar la selección de candidatos.
	● Fomentar la participación de sectores tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes, grupos étnicos).
	● Establecer una regulación estricta del financiamiento de campañas para evitar inequidades y corrupción.
Control y transparencia	● Establecer controles ciudadanos permanentes sobre la gestión de partidos y movimientos políticos.
	● Crear umbrales mínimos de representación para la permanencia de partidos en el sistema político.
	● Obligar a los partidos a registrar y rendir cuentas sobre sus afiliados y actividades políticas.
Inclusión y pluralismo	● Diseñar una legislación que favorezca la participación equitativa de pequeños movimientos y nuevas corrientes políticas.
	● Promover alianzas entre partidos para fortalecer la gobernabilidad.
	● Implementar programas de formación para fortalecer liderazgos juveniles y femeninos.

Elaboración propia

Fuente: Aguinaga (2022)

La corrupción y la impunidad han sido identificadas entre los principales problemas de los ecuatorianos; y, pese a que estas esferas no están única y exclusivamente relacionadas con el sistema de administración de justicia y la política, hay una percepción que ubica a la justicia, la Asamblea y los partidos políticos entre las instituciones de menor credibilidad y aceptación. No es menos importante la afectación que ha sufrido la

democracia debido a la politización de la justicia y la judicialización de la política. En ese sentido, a continuación, se presentan propuestas para la restitución y recuperación del sistema de administración de justicia en un eje clave: la evaluación a los operadores de justicia.

Entre los pilares de la democracia se encuentra el Estado de derecho o la superioridad de la ley sobre cualquier interés o decisión personal o grupal para beneficio propio, bajo el principio de igualdad de las personas ante la ley; por otra parte, están la independencia, autonomía y rendición de cuentas del sistema de administración de justicia. Sin embargo, el funcionamiento de la justicia depende del diseño institucional que establece la Constitución de la República, los códigos en las diferentes materias, la calidad de los operadores y los recursos que se necesitan para que funcione.

Por tanto, una propuesta para una reforma del sistema pasa por un diagnóstico exhaustivo y un plan de implementación sostenido, con objetivos claros, recursos y un acuerdo nacional para que se respete y no se interrumpa el proceso. En este sentido, se presentan propuestas específicas.

En el ámbito específico de la evaluación de los operadores de justicia se utiliza la siguiente propuesta (Abril, 2022):

Figura 2.4
Evaluación a jueces

Ejes	Propuestas
Probidad y ética pública	1. Realizar evaluaciones de probidad mediante pruebas psicológicas y de confianza.
	2. Examinar los antecedentes financieros y legales de los aspirantes.
	3. Realizar visitas domiciliarias para evaluar el entorno social y familiar.
Conocimientos jurídicos	1. Aplicar exámenes técnicos sobre derecho constitucional, civil y penal.
	2. Realizar evaluaciones prácticas mediante simulaciones de casos.
	3. Brinda capacitación previa sobre la normativa actualizada.
Independencia judicial	1. Presentar declaraciones de patrimonio y relaciones laborales.
	2. Habilitar impugnaciones ciudadanas para garantizar la transparencia.
	3. Realizar la evaluación de posibles conflictos de interés.
Gestión de casos	1. Evaluar la capacidad de los jueces para resolver casos eficientemente y emitir resoluciones en tiempos razonables, siguiendo los estándares establecidos.
	2. Analizar las estadísticas sobre el manejo de la carga laboral en los tribunales.
	3. Promover la digitalización de procesos judiciales.
Sensibilidad social	1. Brindar capacitación en derechos humanos y atención a grupos vulnerables.
	2. Realizar evaluaciones sobre sensibilidad y equidad en la toma de decisiones.
	3. Promover de la alfabetización judicial en comunidades rurales.

Elaboración propia
Fuente: Abril (2022).

Conclusiones

1. La calidad de la democracia depende de muchas variables; sin embargo, en el período analizado para Ecuador hay una regularidad: la incapacidad de los actores políticos para consolidar un sistema de partidos como puente entre la sociedad y el Estado. Esta volatilidad configuró escenarios ideales para la entrada de *outsiders* y populistas que, en muchos de los casos, llegaron al poder sin trayectoria en la administración de lo público. Bajo este libreto, los partidos con representación en el Congreso Nacional y luego en la Asamblea cambiaron de manera permanente las reglas del juego electoral, incorporando reformas en todo sentido (como el tamaño de las circunscripciones, el método de asignación de escaños o la confección de las listas, entre otros), sin preocuparse por lo fundamental: la democracia interna de las organizaciones, los mecanismos de financiamiento y su

transparencia, y la estructura de escuelas de formación y centros de pensamiento que realicen diagnósticos y propuestas a los problemas locales, regionales y nacionales.

2. Si la democracia presenta anomalías, es porque, además, hay elementos de la cultura política que se han acentuado con el transcurrir del tiempo, como la escasa participación ciudadana en procesos políticos, el rechazo a las instituciones de las funciones del Estado, la normalización de la corrupción y la resistencia a los partidos políticos. Es decir, no se ha logrado cimentar valores, códigos y conductas que promuevan una cultura ciudadana. Por otra parte, en cambio, se ha fortalecido la personalización de la política, el caudillismo y las expresiones de populismo, independientemente del signo ideológico. El electorado ha rechazado a los profesionales de la política por *outsiders*.
3. En la mayoría de los casos, llegaron a la Presidencia de la República líderes sin una mayoría (absoluta o calificada) en el Congreso y luego en la Asamblea, a excepción de Rafael Correa. En esos casos, la gobernabilidad se fracturó debido a la imposibilidad de alcanzar acuerdos amplios que se pudieran convertir en políticas de Estado; más bien, los mandatarios procuraron dar golpes de efecto mediante la configuración de mayorías móviles que duraron hasta entrar a nuevos ciclos electorales. Mantenerse en la oposición ha sido una práctica recurrente de políticos y partidos para ganar popularidad y aceptación con fines estrictamente electorales. Por tanto, no se ha conocido una oposición constructiva, sino una de confrontación destructiva.
4. La imposibilidad de contar con una mayoría en la Asamblea para la aprobación y reforma de leyes ha condicionado la gobernabilidad, sin perder de vista a los grupos de interés y poderes fácticos que han chantajeado a los gobiernos de turno. A su vez, tampoco hubo un tipo de gobernanza alternativa y multinivel por parte de los presidentes de turno, en el sentido de tejer y consolidar alianzas de apoyo, cooperación y respaldo en los GAD, la sociedad civil, los gremios y los colectivos. La excesiva personalización de la política ha debilitado la idea de tener una visión de conjunto y multisectorial para gobernar.

5. Ecuador no es un país de acuerdos; sin embargo, el contexto de inseguridad y violencia promovido, entre otros factores, por la penetración del crimen organizado transnacional podría abrir una posibilidad para sumar y multiplicar voces alrededor de una situación que afecta a todos los segmentos de la población. En el ámbito social se encuentran el acceso a la educación en todos sus niveles, la atención y cobertura de la salud y el combate a la desnutrición crónica infantil. En lo económico, es imperativo un acuerdo alrededor del establecimiento de un modelo económico y la salida del modelo rentista y dependiente de los hidrocarburos.
6. Se requiere avanzar en programas educativos que concentren la atención de los estudiantes de los niveles inicial, escolar y bachillerato en ciudadanía, democracia, transparencia y legalidad. Sobre la base de estos criterios se podría impulsar una reforma a las mallas curriculares en escuelas y colegios que fortalezca el conocimiento de los ciudadanos en sus deberes, así como en sus derechos. Sin una ciudadanía informada, educada y sensibilizada en estos temas, es muy difícil construir democracia, un Estado de derecho, un contexto de lucha contra la corrupción y una cultura de cero tolerancia con la impunidad.

RETO 4: IDENTIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

Dato revelador

Ocho de cada cien personas en Ecuador confían en el otro (Corporación Latinobarómetro, 2025).

Pregunta orientadora

¿De qué manera el Estado, los gobiernos locales y las organizaciones sociales pueden contribuir a revertir la desconfianza generalizada entre las personas y crear condiciones para vínculos sociales más solidarios?

Introducción

Desde finales del siglo XX, el abordaje de la identidad y la diversidad en Ecuador está marcado por la forma en que el Estado se define constitucionalmente. La Constitución de 1998 definió al Ecuador como “un Estado social de derecho soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, art. 1), con lo cual reconoció la coexistencia de múltiples pueblos y culturas dentro del marco nacional. Por su parte, la Constitución de 2008 representa un avance en esta concepción y define al Ecuador como “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (art. 1).

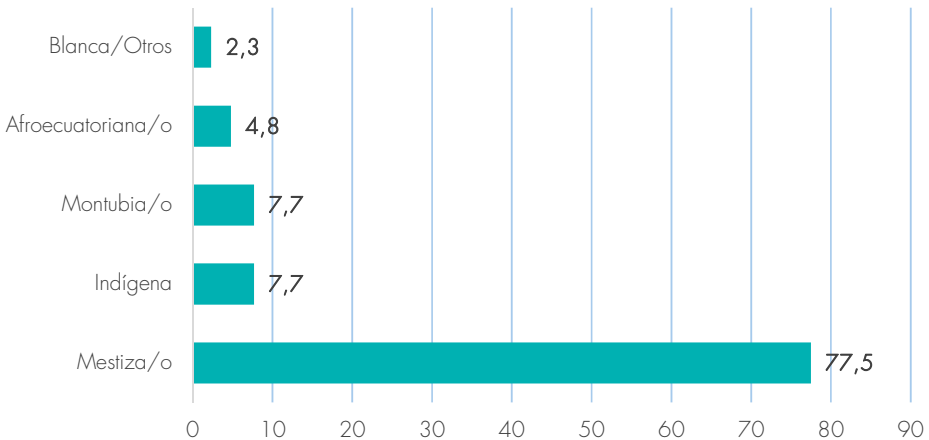
Sobre esa base, el reconocimiento de la diversidad se amplía, pasando de un paradigma centrado en la coexistencia de grupos distintos (pluricultural y multiétnico) hacia una noción de interculturalidad que enfatiza las relaciones entre ellos, y de plurinacionalidad que reconoce a pueblos y nacionalidades como sujetos políticos colectivos. El reto de identidad y cohesión social se sitúa en esa brecha entre el reconocimiento jurídico de un Estado intercultural y plurinacional y las persistentes desigualdades y tensiones que marcan la convivencia social y democrática.

De acuerdo con la segunda entrega de resultados del Censo de Población y Vivienda 2022, en Ecuador habitan 16,94 millones de personas; el 48,7 % son hombres y el 51,3 % mujeres, con una edad mediana de 29 años. La estructura demográfica es mayoritariamente joven: el 25,5 % de la población tiene entre 0 y 14 años, el 65,5 % se ubica entre los 15 y 64 años y el 9 % tiene 65 años o más (INEC, 2024h, pp. 18, 30).

En términos de autoidentificación étnica, la población se identifica mayoritariamente como mestiza (77,5 %), pero con una diversidad importante: el 7,7 % se reconoce como indígena, el 7,7 % como montubio, el 4,8 %

como afroecuatoriano y el 2,3 % como blanca u “otros”. Esto significa que alrededor de 3,4 millones de personas (aproximadamente el 20 % de la población) pertenecen a un pueblo o nacionalidad indígena, montubia o afroecuatoriana (INEC, 2024h, p. 91). De acuerdo con el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, en el país se reconocen oficialmente 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas (INEC, 2022); más un pueblo afroecuatoriano y un pueblo montuvio. En lo referente al idioma, el castellano es hablado por el 98,7 % de la población, mientras que el 3,95 % habla algún idioma indígena, el 2,8 % algún idioma extranjero y el 0,1 % se comunica con lengua de Señas Ecuatoriana. Así, el campo lingüístico también constituye otra dimensión de la cultura y diversidad identitaria del país (INEC, 2024h, p. 34).

Figura 4.1
Porcentaje de autoidentificación étnica de la población en Ecuador (Censo 2022).



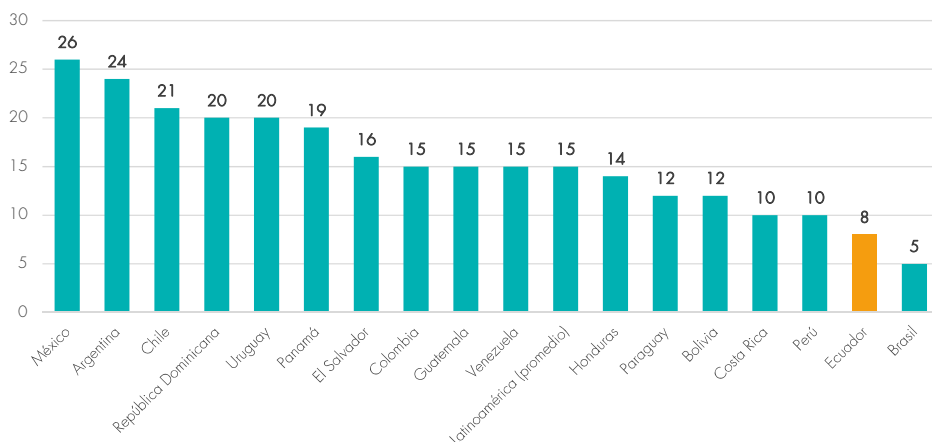
Elaboración propia
 Fuente: INEC (2024a).

El Censo 2022 incorporó, por primera vez, preguntas sobre identidad de género y orientación sexual para identificar estadísticamente a la población LGBT+. En Ecuador, 270.970 personas de 18 años y más (el 2,4 % de la población adulta censada) se autodefinen como parte de la población LGBT+ (INEC, 2024g, p. 10). Además, en todas las

provincias la población LGBTQ+ supera el 2 % de las personas de 18 años y más; entre ellas destacan Morona Santiago (4,2 %) y Esmeraldas (3,1 %) como las provincias con mayor porcentaje (INEC, 2024g, p. 14). Estas cifras muestran que la diversidad sexogenérica está presente en todo el territorio nacional, lo que plantea retos específicos en términos de derechos, políticas públicas y cohesión social.

Desde el punto de vista de la cohesión social, la sociedad ecuatoriana presenta niveles muy bajos de confianza interpersonal. De acuerdo con el informe Latinobarómetro del año 2024, solo el 15 % de la población latinoamericana señala que “se puede confiar en la mayoría de las personas”. En el caso de Ecuador, la confianza desciende al 8 %, uno de los niveles más bajos de la región, solo por encima de Brasil (5 %). En contraste, países como Argentina (24 %) y México (26 %) tienen los niveles más altos de confianza interpersonal de la región (Corporación Latinobarómetro, 2025, p. 58). En suma, la falta de confianza en el otro determina las formas en que las personas se relacionan entre sí, lo que afecta la posibilidad de construir proyectos comunes y la capacidad efectiva de cohesión en una sociedad tan diversa como la ecuatoriana.

Figura 4.2
**Porcentaje de nivel de confianza interpersonal en Ecuador y países
 eleccionados (porcentaje de personas que señalan que “se puede confiar en la
 mayoría de las personas”).**



Elaboración propia

Fuente: Corporación Latinobarómetro (2025).

A pesar de que el país tiene una importante diversidad étnica, lingüística, generacional y sexogenérica, se advierte un significativo déficit de confianza interpersonal y cohesión social. En este marco, las siguientes secciones examinan cómo las organizaciones políticas, el Plan Nacional de Desarrollo y diversos actores sociales intentan responder a esta situación mediante la formulación de propuestas vinculadas al fortalecimiento de la identidad y la cohesión social.

Posturas respecto de la identidad y cohesión social

En el marco del reto de identidad y cohesión social, los planes de gobierno presentados para las elecciones presidenciales de 2025 desarrollan propuestas vinculadas a la diversidad cultural, la interculturalidad, la ciudadanía y el papel de la cultura en la construcción de identidad y sentido de pertenencia. A partir de estos documentos se identifican ejes comunes, así como coincidencias y diferencias en sus planteamientos, los cuales se sintetizan en la Figura 4.3.

Figura 4.3
Coincidencias y diferencias en las propuestas de planes de gobierno en identidad y cohesión social (elecciones 2025)

Eje	Coincidencias	Diferencias
1. Reconocimiento de la diversidad, ciudadanía plurinacional e interculturalidad	Los planes de gobierno analizados reconocen la diversidad cultural, étnica y lingüística del país como un componente clave de la identidad nacional y la convivencia democrática, así como un elemento por considerar en las políticas públicas.	Algunas propuestas plantean una ciudadanía plurinacional e intercultural, al vincularla con la estructura del Estado y la participación de pueblos y nacionalidades; otras la abordan principalmente como un marco general de ciudadanía y pluralismo democrático.
	La interculturalidad se plantea como un principio para la convivencia y la cohesión social.	Ciertos enfoques abordan la relación entre Estado y comunidades desde la plurinacionalidad y los derechos colectivos; en cambio, otros integran estos principios en marcos de convivencia democrática, con valores como la igualdad, la solidaridad, la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos y el pluralismo.

2. Educación intercultural, saberes ancestrales, lenguas y tecnologías de la información	• Varias propuestas coinciden en la importancia de incorporar la interculturalidad en el sistema educativo (en contenidos y metodologías) para fortalecer la identidad y el reconocimiento de la diversidad.	• Algunas propuestas enfatizan la incorporación de la educación intercultural bilingüe en todos los niveles, incluyendo escuelas y universidades, con acciones explícitas para la preservación de lenguas y culturas, mientras que otras realizan referencias generales a la interculturalidad en el currículo.
	• Se plantea, en distinto grado, la necesidad de preservar lenguas y saberes ancestrales, así como de garantizar el acceso a la educación en lenguas originarias, especialmente para pueblos y nacionalidades.	• Ciertos enfoques plantean un “diálogo de saberes” entre conocimientos ancestrales y académicos, articulando universidades, comunidades y necesidades nacionales. • Solo algunas propuestas desarrollan la idea de una estrategia nacional e intercultural vinculada al uso de la Inteligencia Artificial, en ámbitos educativos, culturales, recreativos y productivos; en otros planes, las tecnologías no se vinculan directamente con la dimensión identitaria.
3. Cultura, artes, patrimonio, medios comunitarios y turismo cultural	• Las propuestas convergen en la promoción y protección del patrimonio cultural, tanto tangible como intangible (música, festividades, expresiones artísticas).	• Algunas propuestas priorizan la recuperación de bienes patrimoniales con alto valor simbólico y sentido de pertenencia, que resaltan la identidad del país, así como el fortalecimiento de sistemas arqueológicos, museos, archivos y bibliotecas.
	• Se reconoce la importancia del arte, los artistas y las actividades culturales como factores que fortalecen la identidad nacional y la cohesión social.	• En ciertos enfoques se detallan medidas para proteger y profesionalizar el trabajo artístico (p. ej., estatuto y sistemas de protección social para artistas, fortalecimiento de la educación artística desde niveles básicos hasta superiores); mientras que otros se concentran más en la organización de eventos y en el fomento del turismo cultural.
	• Varios planes subrayan el potencial del turismo cultural y de las industrias culturales como espacios para difundir la diversidad y generar vínculos entre territorios.	• Algunas propuestas plantean apoyar la consolidación de medios comunitarios de comunicación como espacios de referencia cultural, artística e intercultural. • Algunos enfoques articulan la política cultural con la preservación de lenguas y saberes ancestrales; otros la orientan principalmente a la difusión cultural y a la proyección internacional de la imagen del país.

4. Justicia intercultural y derechos colectivos	Existen propuestas que reconocen la necesidad de fortalecer los derechos colectivos y los sistemas de justicia de pueblos y nacionalidades.	- Algunas iniciativas plantean la coordinación entre sistemas de justicia indígenas y ordinarios, así como el reconocimiento de la justicia ancestral como parte del ordenamiento jurídico. - En ciertos enfoques, los derechos colectivos se vinculan con la defensa del territorio, los saberes y las culturas frente a amenazas como el crimen organizado o actividades ilícitas.
5. Gobiernos locales, participación y cohesión territorial	- Las propuestas coinciden en valorar el rol de los gobiernos locales y las comunidades en la promoción de identidad y cohesión social, mediante políticas culturales territoriales, espacios comunitarios de encuentro y mecanismos de participación ciudadana. - Se reconoce que las iniciativas culturales y comunitarias impulsadas desde el territorio pueden contribuir a fortalecer el sentido de pertenencia y la convivencia.	- Algunos planteamientos se enfocan en incentivos y programas dirigidos a gobiernos locales para que impulsen actividades culturales orientadas a la cohesión social, mientras que otros priorizan la participación de pueblos y nacionalidades en la definición de políticas públicas. - Ciertos enfoques priorizan la descentralización y la cogobernanza con actores comunitarios; otros tienden a ver a los gobiernos locales como ejecutores de políticas definidas a nivel central, con menor énfasis en la construcción conjunta de agendas culturales.
6. Educación cívica, civismo y sentido de pertenencia nacional	- En los planes revisados se reconoce, en términos generales, la importancia de fortalecer la ciudadanía, el civismo y el sentido de pertenencia como base de la cohesión social. - Se plantea la necesidad de reforzar valores compartidos que permitan sostener la convivencia democrática y el respeto a la diversidad.	- Algunas propuestas plantean campañas de comunicación y educación cívica orientadas a la recuperación del nacionalismo, con el objetivo de fortalecer la identidad nacional, el sentido de pertenencia y la defensa de los intereses del país. En cambio, otras articulan la construcción de ciudadanía principalmente desde la plurinacionalidad, la diversidad cultural y la participación de pueblos y nacionalidades. - Se observan matices en la manera de articular identidad nacional y diversidad: algunos enfoques abordan la identidad nacional alrededor de una apuesta en común; otros destacan la interacción de múltiples identidades culturales bajo un marco plurinacional e intercultural, buscando equilibrar pertenencia nacional y reconocimiento de diferencias.

Elaboración propia

Fuente: ADN (2024), RC (2024), PK (2024) y PSP (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) ubica la identidad y la cohesión social en el marco de la igualdad, la diversidad cultural y el acceso a derechos. En su visión de largo plazo plantea la lucha contra todo tipo de discriminación y exclusión, basada en el respeto a la diversidad y la construcción de la identidad nacional como un horizonte para el país (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 69). Asimismo, el PND posiciona la cultura y el patrimonio como un eje transversal para el desarrollo sostenible, la cohesión social y el fortalecimiento de la identidad nacional, al subrayar los problemas estructurales del sector como elementos por mejorar (la precariedad laboral, las brechas de acceso a servicios culturales y la institucionalidad frágil) (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 95).

En el marco del Objetivo 2: “Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa”, el PND desarrolla una serie de políticas que articulan educación, cultura, saberes ancestrales, deporte e industrias culturales como elementos que impulsan la cohesión social. Además, resalta la cultura como un componente esencial del desarrollo humano y la identidad nacional, y señala que el Estado debe garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios culturales, fomentar la producción artística, el diálogo intercultural y la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 124).

A continuación, se detallan las principales políticas y estrategias vinculadas con este reto:

Política 2.1. “Garantizar el acceso universal a una educación inclusiva, equitativa e intercultural [...]”. Entre sus estrategias están el fortalecimiento de la oferta en modalidades adecuadas a las características de los territorios y la diversidad cultural; la actualización de los planes de estudio para personas con escolaridad inconclusa; y la generación de instrumentos normativos para la promoción educativa. Esta política apunta a revalorizar la diversidad cultural y la identidad a partir de la educación.

Política 2.4. “Impulsar la investigación científica, la innovación, la transferencia de tecnología y la protección de saberes ancestrales [...]”. Sus estrategias contemplan el desarrollo curricular que valore los conocimientos tradicionales y el fomento de la protección a la propiedad intelectual. Esta política conecta los saberes ancestrales y la ciencia para visibilizar y valorar la contribución de las distintas culturas en el campo del conocimiento.

Política 2.5. “Fomentar la práctica de la actividad física y el deporte, que promueva el bienestar social [...]”. Sus estrategias abordan la implementación de programas de actividad física para incentivar la participación comunitaria, así como la descentralización de servicios deportivos para fortalecer capacidades locales y un desarrollo territorial que garantice el acceso equitativo al deporte. Se evidencia una concepción del deporte como espacio de encuentro y uso compartido, relevante para la construcción de lazos comunitarios, la confianza y la cohesión social.

Política 2.6. “Fomentar la conservación, salvaguardia y promoción del patrimonio material e inmaterial del país, la creación artística, la producción cultural y el impulso de las industrias culturales”. Entre sus estrategias se plantea el mejoramiento de la infraestructura cultural y patrimonial (archivos, bibliotecas, museos), la cooperación interinstitucional entre distintos niveles de gobierno, la promoción de la creación, difusión, consumo y circulación de bienes y servicios culturales en espacios nacionales e internacionales, así como el incentivo al financiamiento de procesos culturales. Esta política incorpora metas específicas, como incrementar el número de visitas a espacios culturales y aumentar el número de obras, proyectos y producciones artísticas y culturales financiadas con fondos de fomento no reembolsables. Asimismo, refuerza la idea de que el acceso a la cultura y la participación en la vida cultural son dimensiones centrales de la identidad nacional.

p **sociedad civil en identidad y cohesión social**

ñ

En los últimos años, más allá de las políticas recogidas en el PND, distintos ministerios, gobiernos locales, organismos de cooperación y orga-

nizaciones de la sociedad civil han impulsado iniciativas para fortalecer la identidad nacional, la interculturalidad y la cohesión social. La Figura 4.4. presenta una selección de estas experiencias, la cual muestra la diversidad de enfoques y actores involucrados.

Figura 4.4

Iniciativas recientes de ministerios, organismos de cooperación y organizaciones de la sociedad civil en identidad y cohesión social

Actor	Eje	Propuesta/iniciativa
Ministerio de Turismo	Identidad y orgullo nacional (Marca País)	Declaratoria de la nueva Marca País Ecuador, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 299. La marca adopta el concepto “Expandiendo nuestra luz” y el lema “Brilla auténticamente”, con el objetivo de posicionar al país a escala nacional e internacional, fomentar la identidad cultural, socioeconómica y deportiva, así como promover inversiones, turismo y exportaciones (Ministerio de Turismo, 2024).
Corporación Mucho Mejor Ecuador	Identidad y orgullo nacional (campañas culturales)	La Corporación Mucho Mejor Ecuador impulsa el <i>Día del Orgullo Ecuatoriano</i> . La iniciativa tiene como objetivo construir una cultura que gire en torno a la confianza, la autovaloración y el orgullo de ser ecuatoriano a partir de elementos como la industria, el comercio, las tradiciones y la gastronomía (Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2023b).
Ministerio de Educación / Sistema de Educación Intercultural Bilingüe	Educación intercultural	Implementación del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (Moseib) y del Modelo Etnoeducativo Afroecuatoriano (Metafe), que desarrollan currículos y metodologías desde sus cosmovisiones. Ambos modelos incluyen el uso de lenguas originarias y la identidad cultural en el sistema educativo (Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe, s. f.).
Ministerio de Cultura y Patrimonio	Industrias culturales, economía naranja e identidad	Diseño de instrumentos de política cultural que articulan economía naranja e identidad: el Plan Integral de Fomento a la Economía Naranja: Ecuador Creativo, el Plan Sectorial de Cultura y Patrimonio 2021-2025 y la Política Nacional de Fomento a las Industrias Culturales y Creativas 2025-2035. Estos instrumentos buscan fortalecer las industrias culturales y creativas, mejorar las condiciones laborales del sector, ampliar el acceso a museos, archivos, bibliotecas y espacios culturales, y consolidar la cultura y el patrimonio como ejes de cohesión social e identidad nacional (Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2019, 2023a, 2025).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Procohesión	Cohesión social y prevención de conflictos	El proyecto “Generar confianza y fomentar la cohesión social en las comunidades”, implementado en territorios afectados por violencia e inseguridad, trabaja con actores locales y nacionales del Gobierno y de la sociedad civil para mejorar a la cohesión social (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ], 2023).
Aldeas Infantiles SOS Ecuador	Cohesión comunitaria y protección de niñez y adolescencia	El proyecto “Comunidades protectoras que promueven la cohesión social”, tiene como objetivo fortalecer la participación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y líderes comunitarios en la construcción de entornos seguros, además de desarrollar escuelas de liderazgo juvenil (Aldeas Infantiles SOS Ecuador, 2024).
Ministerio del Deporte	Deporte, inclusión y cohesión	Generación de un acuerdo para promover la inclusión y protección de personas en movilidad humana por medio del deporte como herramienta para integrar a la población refugiada y migrante y prevenir la xenofobia. El proyecto enfatiza el deporte como espacio de encuentro y construcción de cohesión social (Ministerio del Deporte, 2024).
Fundación Konrad Adenauer (KAS)	Juventudes, identidad y cohesión social	El estudio “Raíces que nos unen” combina una investigación nacional sobre juventudes e identidad con procesos formativos. El estudio busca comprender qué une a las y los jóvenes ecuatorianos, cuáles son sus valores y expectativas, y cómo estos elementos pueden fortalecer la cohesión social (Herrera-Vivar et al., 2025).
Fundación Museos de la Ciudad (Quito)	Cultura, memoria e identidad local	El programa de Mediación Comunitaria de la Fundación Museos de la Ciudad realiza procesos colaborativos con barrios, colectivos y organizaciones. Se desarrollan proyectos de memoria barrial, huertos urbanos, turismo comunitario, arte urbano, ferias y otras actividades que fortalecen la identidad local, el uso del espacio público y las redes comunitarias (Fundación Museos de la Ciudad, s. f.; Yaku Parque Museo del Agua, s. f.).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Ecuador	Diálogo intercultural y prevención de conflictos	El proyecto “Diálogo intercultural y prevención de conflictos con enfoque de género en Ecuador” promueve espacios de diálogo entre comunidades, pueblos indígenas, mujeres y autoridades, con lo que fortalece las capacidades locales para la mediación de conflictos y la construcción de cohesión social desde un enfoque de derechos e interculturalidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s. f.).
---	--	--

Elaboración propia

Fuente: Ministerio de Turismo (2024), Ministerio de Cultura y Patrimonio (2019, 2023, 2025), Ministerio de Deporte (2024), Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe (s. f.), Aldeas Infantiles SOS Ecuador (2024), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ] (2023), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (s. f.), Fundación Museos de la Ciudad (s. f.), Yaku Parque Museo del Agua (s. f.), Herrera-Vivar, Salazar-Leiva y León-Ortega (2025).

Conclusiones

1. El Ecuador es un país ampliamente diverso en términos étnicos, lingüísticos, generacionales y sexogenéricos. Tiene una presencia significativa de nacionalidades y pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, así como una población mayoritariamente joven. Sin embargo, el país presenta los niveles de confianza interpersonal más bajos de la región, lo que impacta directamente en las formas de relación entre las personas, al afectar la capacidad de construir proyectos en común.
2. Las propuestas de los planes de gobierno revisados abordan la identidad y la cohesión social como procesos atravesados por la diversidad cultural, étnica y lingüística del país. De manera recurrente, la interculturalidad aparece como principio para orientar la relación entre Estado y sociedad; además, se contempla la educación, la cultura y el patrimonio como dimensiones clave para la construcción de vínculos sociales. Asimismo, la preservación de lenguas y saberes ancestrales, el fortalecimiento de las artes y las industrias culturales, así como el rol de los gobiernos locales y las comunidades, son elementos relevantes para generar sentidos de pertenencia compartidos.
3. No obstante, los énfasis y prioridades difieren. Algunas propuestas articulan de forma explícita la importancia de la plurinacionalidad y la interculturalidad, el pluralismo jurídico y la defensa de derechos colectivos (como los sistemas propios de justicia y la protección de territorios), mientras que otras se concentran en marcos más generales de civismo, unidad nacional y recuperación del nacionalismo. De igual manera, existen propuestas que desarrollan mecanismos específicos para profesionalizar el trabajo artístico, fortalecer medios comunitarios o incluso vincular tecnologías de la información en la construcción de una estrategia nacional e intercultural.
4. Por su parte, el PND 2025-2029 vincula la educación intercultural, los saberes ancestrales, el deporte y las políticas culturales con la construcción de identidad y cohesión social. Las políticas del Objetivo 2 articulan la garantía del derecho a la

educación intercultural con la ampliación de los espacios culturales y deportivos, así como con la valorización del patrimonio y de la creación artística. Al mismo tiempo, el plan reconoce que persisten desafíos estructurales (como las brechas de acceso, la precariedad en el sector cultural y la debilidad institucional), lo que demanda sostener en el tiempo la implementación de estas políticas para garantizar el derecho a la cultura y el fortalecimiento del sector cultural nacional.

5. Asimismo, las iniciativas impulsadas por ministerios, gobiernos locales, organismos de cooperación y organizaciones sociales muestran que la identidad y la cohesión social se abordan desde múltiples frentes: campañas de orgullo nacional y políticas culturales, modelos de educación intercultural, programas de deporte e inclusión para personas en movilidad humana, proyectos comunitarios de mediación cultural y estudios sobre juventudes e identidad. Esta diversidad de experiencias evidencia que existen capacidades instaladas en distintos niveles del Estado y de la sociedad civil para fortalecer los vínculos sociales, aunque los alcances son aún desiguales según el territorio y la población.
6. En suma, los planes de gobierno, el PND 2025-2029 y las iniciativas impulsadas por distintos actores muestran que existe un amplio repertorio de propuestas para fortalecer la identidad y la cohesión social. El desafío ya no es solo reconocer la diversidad en el plano normativo o implementar más programas sectoriales, sino articularlos en una estrategia de largo plazo que involucre a los gobiernos locales, a los pueblos y nacionalidades, a las juventudes y a la sociedad civil, con recursos suficientes y mecanismos adecuados. Solo así la interculturalidad y la plurinacionalidad podrán traducirse en prácticas cotidianas de convivencia democrática que contribuyan a recuperar la confianza entre ecuatorianos.

DIMENSIÓN DE ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD

02

RETO 5: SOSTENIBILIDAD FISCAL

Dato revelador

El déficit fiscal a octubre de 2025 registra USD 3.300 millones de dólares (OPF, 2025).

Pregunta orientadora

¿Qué propuestas se pueden implementar para lograr una sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo?

Introducción

Los crecientes déficits fiscales del Ecuador evidencian una estructura de ingresos y gastos públicos desequilibrada e insostenible. El gasto en sueldos, pensiones e intereses consume la mayor parte del presupuesto, mientras que los ingresos petroleros y tributarios resultan volátiles e insuficientes para cubrir los crecientes compromisos de pago del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta brecha fiscal persistente obliga al país a endeudarse de forma recurrente para financiar la operación corriente, comprometiendo la estabilidad macroeconómica presente y futura.

Reducir el déficit fiscal, que amenaza la estabilidad económica y la dolarización, es clave en un entorno en el que, por un lado, la deuda pública bordea el 60 % del PIB y, por otro, se registra una importante caída de los ingresos petroleros, que se agravará con el cierre de operaciones del Bloque ITT decidido en la consulta popular de agosto de 2023 (Orbea et al., 2024, p. 46).

A continuación, se presentan las principales dimensiones que condicionan la sostenibilidad fiscal en materia de ingresos, gastos y financiamiento, con el fin de ofrecer una visión de conjunto desde una perspectiva cronológica. Para ello se utilizan datos del Presupuesto General del Estado (PGE), el Producto Interno Bruto (PIB) nominal, la deuda pública, el déficit fiscal y la recaudación de impuestos como el IVA y el impuesto a la renta.

Ecuador cuenta con ingresos petroleros, no petroleros; ingresos tributarios (impuesto a la renta, IVA, ICE, arancelarios, otros); contribuciones a la seguridad social; transferencias; intereses ganados; así como erogaciones permanentes (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, intereses externos e internos, transferencias) y no permanentes (inversión en activos no financieros, transferencias y otros) (Banco Central del Ecuador, 2025).

Claves para entender la sostenibilidad fiscal: relación entre Presupuesto General del Estado, PIB nominal, deuda y déficit fiscal

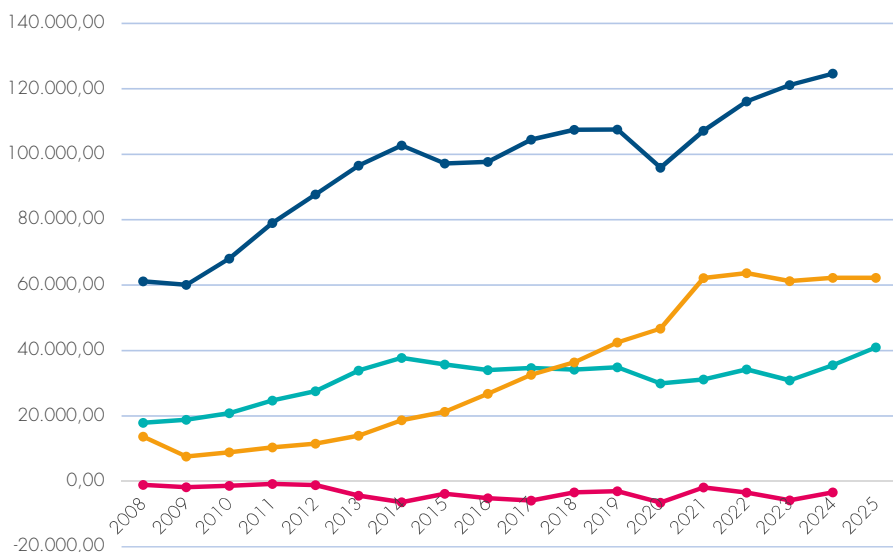
El Presupuesto General del Estado (PGE) tuvo un crecimiento sostenido entre 2008 y 2014, pasando de USD 17,9 mil millones a USD 37,7 mil millones. Esto representó un incremento superior al 110 % en ese período. Sin embargo, a partir de 2015, el PGE empezó a reducirse hasta llegar a USD 29,9 mil millones en 2020, lo que representa una caída de más del 20 % respecto al máximo de 2014. No obstante, entre 2021 y 2025 el PGE volvió a expandirse y superó las cifras de 2014, ubicándose en USD 40,9 mil millones, lo que permite diferenciar con claridad dos momentos.

En contraste, el Producto Interno Bruto (PIB) real mostró un crecimiento relativamente estable en el período analizado, pasando de USD 61,7 mil millones en 2008 a USD 106,1 mil millones en 2021, es decir, un incremento cercano al 72 % en 13 años, pese a las contracciones de 2014 (por la disminución del precio del petróleo) y de 2020 (por la pandemia de COVID-19). Para 2025 se registra un crecimiento moderado que sitúa el PIB en USD 116,3 mil millones.

La relación PGE/PIB pasó del 29 % en 2008 al 35 % en 2014, lo que muestra un incremento del tamaño del presupuesto público respecto del tamaño de la economía. Posteriormente, esta relación se revirtió y descendió al 30 % en 2020, en parte debido a la caída del PIB.

Por otro lado, la deuda pública total evidenció un crecimiento sostenido entre 2008 y 2023, acentuado especialmente a partir de 2014. La deuda pasó de USD 13,7 mil millones en 2008 a USD 60,7 mil millones en 2023, prácticamente cuadruplicándose en 15 años. Como porcentaje del PIB, la deuda se incrementó del 22 % al 57 % en ese período, lo que refleja un fuerte proceso de endeudamiento que, de no corregirse, compromete la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo. Para agosto de 2025, este indicador se ubica en 46,57 %. Aunque representa una leve mejoría, la situación continúa siendo preocupante desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal.

Figura 5.1
PIB nominal, PGE, deuda y déficit fiscal¹



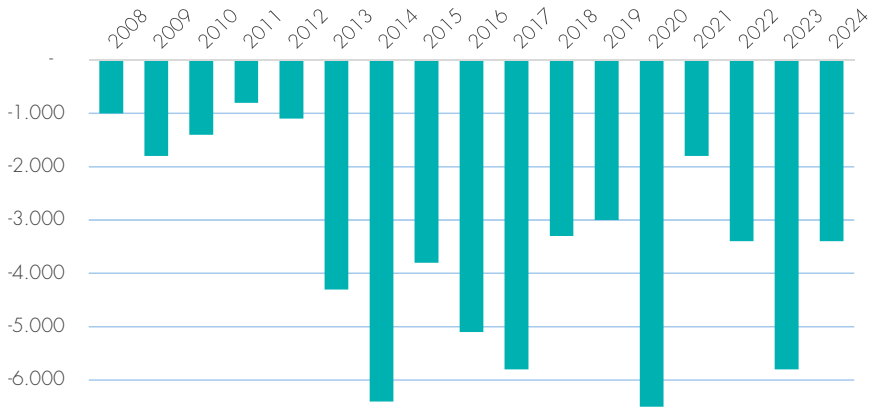
Elaboración propia

Fuente: BCE: Sector real (PIB nominal); MEF: Proforma 2024 y Proforma 2025; MEF: Boletines de deuda (dic-2018...dic-2024 y ago-2025); MEF: Informe narrativo 2024 (déficit); Orbea et al. (2024) para series históricas 2008-2023; SRI: Boletín técnico anual 2024 (contexto de recaudación).

El déficit fiscal ha sido bastante variable, con años de altos déficits (2013, 2014, 2017, 2020, 2023) intercalados con años de menores desequilibrios. El promedio del déficit fiscal en el período 2008-2023 es de alrededor de USD 3 500 millones anuales. Los años de mayor déficit fiscal (2013, 2014, 2017, 2020, 2023) tienden a correlacionarse con un crecimiento posterior de la deuda pública total (2014, 2016, 2017, 2019, 2021), lo cual es esperable, dado que los desequilibrios se han financiado mediante endeudamiento (Orbea et al., 2024, p. 50).

¹ Nota metodológica: Cobertura y corte: Se grafican valores anuales (diciembre) para deuda pública (2019–2024) desde los boletines mensuales del MEF y agosto-2025 como dato parcial; para 2008–2018 se usa la tabla consolidada del Boletín de Deuda Pública – Diciembre 2018 (serie por acreedor, suma externa+interna).

Figura 5.2
Déficit fiscal (millones de USD)



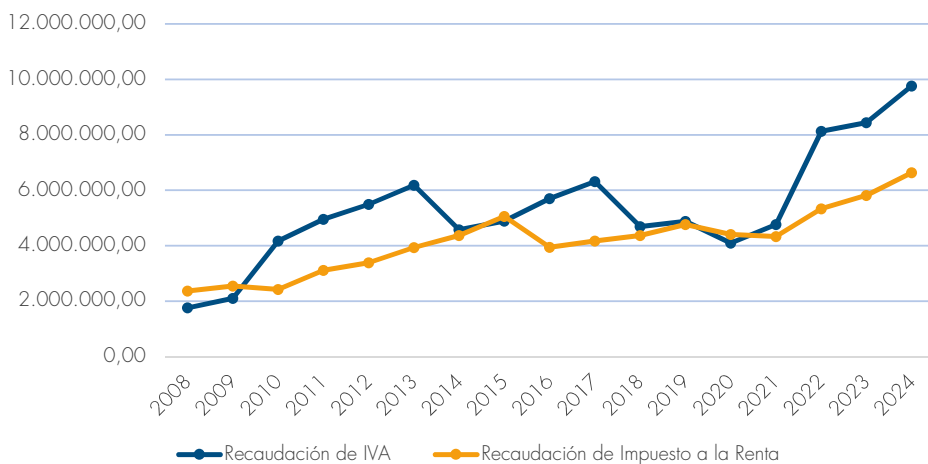
Elaboración propia

Fuente: Orbea et al. (2024); MEF (2025c).

La recaudación tributaria constituye el principal ingreso para el PGE. Los impuestos más relevantes en términos recaudatorios son el IVA y el Impuesto a la Renta. La recaudación de IVA pasó de USD 1 762 millones en 2008 a USD 8 132 millones en 2022, con una tasa de crecimiento promedio anual de 13,8 %. Para 2024 se registra una cifra de USD 9 767 millones, es decir, un incremento de alrededor del 20 % respecto de 2012.

Por su parte, el Impuesto a la Renta incrementó su recaudación de USD 2 369 millones a USD 5 336 millones entre 2008 y 2022, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6,9 %. Si bien estos ritmos de crecimiento han sido positivos, no han sido suficientes para financiar el rápido aumento del gasto público, que prácticamente se duplicó al pasar de USD 17 936 millones en 2008 a USD 34 232 millones en 2022 (Orbea et al., 2024, p.75) y a USD 66 390 millones en 2024.

Figura 5.3
Recaudación Impuesto a la Renta e IVA



Elaboración propia

Fuente: SRI (2024) y Orbea et al. (2024) .

Posturas respecto de la sostenibilidad fiscal

De cara a las elecciones nacionales de 2025, las organizaciones políticas habilitadas para la contienda incluyeron en sus planes de gobierno diversas posturas sobre la sostenibilidad fiscal. Existen coincidencias y diferencias que se expresan en el diagnóstico y en las propuestas sobre tributos, gasto público, subsidios, deuda, uso de tecnologías, modernización del Estado y relación con los organismos multilaterales de crédito. En la Figura 5.4. se sintetizan estas propuestas en detalle.

Figura 5.4
Propuestas de las organizaciones políticas respecto de la sostenibilidad fiscal

Ejes	Coincidencias	Diferencias
Diagnóstico fiscal	Reconocimiento de la necesidad de mejorar la sostenibilidad fiscal.	Algunas organizaciones plantean diagnósticos técnicos detallados, mientras otras solo mencionan el problema de forma general.
	Aceptación general de que existe un problema estructural relacionado con endeudamiento, liquidez y eficiencia del Estado.	Diferencias en la interpretación de las causas: para unos es estructural; para otros, efecto de malas decisiones y corrupción.
Tributos	Consenso en la importancia de mejorar la recaudación y modernizar la administración tributaria.	Divergencias sobre el enfoque: algunas organizaciones privilegian incentivos y simplificación; otras priorizan progresividad o reducción de ciertos impuestos.
	Aceptación de la necesidad de combatir evasión y elusión.	Diferentes visiones sobre el rol de la tecnología, la justicia fiscal y los incentivos al sector productivo.
Gasto público	Debe existir mayor eficiencia en el gasto.	Diferencias en el tamaño que debe tener el Estado: unas promueven reducción institucional; otras del gasto social.
	Reducir espacios de corrupción y mejorar ejecución presupuestaria.	Contrastes en prioridades: inversión social vs. eficiencia administrativa.
Subsidios y empresas públicas	Mejorar la gestión pública y aumentar transparencia.	Visiones distintas sobre rol de empresas públicas: algunas priorizan fortalecimiento del sector público; otras reformas o mayor supervisión.
	Combatir corrupción en empresas públicas y compras estatales.	Diferencias en relación a subsidios: mantener, focalizar o eliminar.
Deuda pública	Una estrategia de manejo responsable de deuda.	Distintos mecanismos propuestos: auditorías, renegociación, bonos temáticos, canje por naturaleza.
		Divergencias sobre grado de dependencia del financiamiento externo.
Tecnología y modernización estatal	La tecnología puede mejorar eficiencia, transparencia y recaudación.	Diferencias en profundidad: desde digitalización básica hasta reestructuración completa del Estado mediante IA.
	Uso de herramientas digitales en gestión pública.	No todos priorizan la tecnología por igual.
Relación con FMI y organismos internacionales	Reconocimiento de la influencia de los organismos internacionales y su impacto fiscal.	Divergencias fuertes: desde mantener relación técnica, hasta replanteamiento o rechazo de condicionalidades.
	La relación con multilaterales afecta la política económica del país.	Diferencias sobre el rol del financiamiento externo en la sostenibilidad fiscal.

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, Pachakutik y PSP).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo ubica al sector fiscal como central y presenta un diagnóstico específico en el Eje económico productivo y empleo. Sobre esta base, plantea el Objetivo 4: Impulsar el desarrollo económico, empleo y finanzas públicas, y propone un conjunto de políticas y estrategias vinculadas para enfrentar este reto. Estas son:

Política 4.1: “Fortalecer las finanzas públicas procurando un sistema tributario eficiente y sostenible”. Entre sus estrategias están la modernización de los sistemas recaudatorios, la automatización de procesos, el desarrollo de sistemas de información interoperables, la adopción de estándares internacionales de procedimientos de control de evasión fiscal y la implementación de medidas para aumentar la recaudación.

Política: 4.2: “Gestionar las reservas internacionales bajo los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad, para fortalecer la dolarización”. Las estrategias son: la implementación de una estructura de gestión eficiente de reservas internacionales y el fomento de mecanismos de recepción de las remesas.

Política: 4.3: “Promover la inclusión financiera y acceso a productos y servicios financieros que permitan consolidar un sector financiero público sólido y sostenible”. Sus estrategias contemplan el incentivo al uso adecuado de productos y servicios financieros formales, la ampliación del marco de protección al usuario financiero con estándares internacionales y el desarrollo de mecanismos que faciliten el acceso a crédito para sectores clave, con enfoque de género e intercultural.

Política 5.3: “Implementar un modelo productivo eficiente [...] basado en tecnologías limpias y el desarrollo circular [...]”. Para este reto, la estrategia relevante es la incorporación de compras públicas sostenibles (CPS) para elevar la eficiencia del gasto y la calidad del uso de recursos públicos.

Estas políticas se acompañan de metas cuantificadas, por ejemplo, una mayor proporción del PGE financiado por impuestos internos, cobertura de pasivos del BCE con reservas, aumento de colocación del crédito público y avance en la implementación de las CPS (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 148-151).

Propuestas para la sostenibilidad fiscal

Más allá de la perspectiva de cada organización política y el Plan Nacional de Desarrollo, adelante se exponen propuestas para lograr sostenibilidad fiscal considerando tres ejes: gasto, ingresos y financiamiento.

Figura 5.5
Propuestas de las organizaciones políticas respecto de la sostenibilidad fiscal

Ejes	Dimensiones	Propuestas
Gasto	Corriente (salarios del sector público)	Reducir el gasto corriente sin recortes en los sectores sociales (educación, salud, seguridad social) ni en la seguridad interna y externa (Policía y FF. AA.), sobre la base de un análisis técnico que permita identificar qué dependencias del Ejecutivo aportan efectivamente a la eficiencia en la administración pública.
	Reforma laboral	Adecuar a las exigencias del mercado laboral una reforma que permita ampliar el acceso en los diferentes sectores considerando sus propias dinámicas (turismo, agrícola, comercial, industrial, entre otros).
	Gastos sin rentabilidad social	Eliminar gastos que carecen de rentabilidad social.
	Inversión en infraestructura público-privada	Desarrollar proyectos de infraestructura que generen empleo, competitividad y conectividad.
	Subsidios a combustibles	Eliminar los subsidios a los combustibles, acompañando la medida con mecanismos compensatorios focalizados para los segmentos de población en mayor situación de pobreza.

Ingresos	Recaudación tributaria	Ampliar la base de contribuyentes.
		Incrementar progresivamente el Impuesto a la Renta y los impuestos a consumos especiales para las personas con mayores recursos.
		Cobrar las deudas que empresas y contribuyentes mantienen con el Estado mediante un plan de pagos realista.
	Incentivar la diversificación de exportaciones	Ampliar y mejorar las condiciones de crédito, a través de la banca pública, para emprendedores y productores de los sectores agrícola, pesquero, artesanal y cultural.
	Incentivar una economía de servicios	Incrementar la inversión en investigación, innovación y desarrollo mediante trabajo de red entre universidades, escuelas politécnicas, institutos, Estado y empresas.
	Acuerdos comerciales	Diversificar los acuerdos comerciales con el fin de llevar productos y servicios del Ecuador a nuevos mercados.
	Explotación de la minería	Ampliar el catastro minero.
		Generar alianzas público-privadas para la explotación de minas en lugares que no sean patrimonio natural ni zonas de reserva hídrica.
	Producción petrolera	Incrementar la producción petrolera y superar el umbral de 500 mil barriles diarios.
Financiamiento	Inversión privada	Impulsar la inversión privada en sectores estratégicos, como el energético, en sus distintas modalidades.
	Banca extranjera	Permitir el ingreso de banca extranjera para acceder a créditos con menores tasas de interés y mejores plazos, en sana competencia con la banca nacional.
	Multilaterales de crédito	Crear una Comisión Permanente de Estudio de la Deuda Externa con la finalidad de mejorar los procesos de negociación con el Estado.
	Auditoría de créditos de la CFN y BanEcuador	Desarrollar una auditoría de los créditos otorgados por la Corporación Financiera Nacional y BanEcuador.
	Venta de bonos del Estado	Transparentar la relación entre el Estado y el IESS, evitando que los recursos de la seguridad social se utilicen como “caja chica” mediante la compra de bonos sin criterios técnicos de riesgo y rentabilidad.

Elaboración propia
Fuente: Banco Mundial (2025), García (2024) y FMI (2024).

Conclusiones

1. Los gobiernos de turno han explorado diferentes vías para reducir el déficit fiscal y alcanzar cierto grado de sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, las posiciones rígidas de los principales actores políticos han impedido la construcción de un acuerdo nacional más amplio. Desde 2007 se observan dos grandes etapas. En la primera (2007-2017), una sola fuerza política gobernó durante una década, en un contexto de bonanza por los altos precios del petróleo y la exportación de materias primas. En ese período se privilegió el papel central del Estado en la economía, se fortalecieron las alianzas con países no alineados —en particular con China, que se convirtió en el principal acreedor— y se optó por maximizar la inversión pública antes que por estrategias de ahorro.
2. Desde 2017 hasta la actualidad, los tres gobiernos sucesivos han mostrado coincidencias en su política macroeconómica para enfrentar el déficit y la deuda heredada de la Revolución Ciudadana. Desde el gobierno de Lenin Moreno hasta el mandato de Daniel Noboa se ha buscado consolidar las relaciones con los multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; explorar alianzas público-privadas; reducir el protagonismo del Estado en la economía y seguir recomendaciones orientadas a la eliminación o focalización de subsidios a combustibles, la reducción del gasto corriente, la implementación de medidas compensatorias de carácter social, la mejora en la recaudación tributaria y la ampliación de la base de contribuyentes, entre las más relevantes.
3. La sostenibilidad fiscal requiere un conjunto de acciones articuladas como resultado de una concertación política de largo plazo, especialmente entre las fuerzas con representación en la Asamblea Nacional y los principales sectores sociales, debido al impacto distributivo de las medidas. Las propuestas se organizan en tres grandes ejes:
 - **Gasto:** eliminar gastos innecesarios y revisar aquellos que no generan rentabilidad social, privilegiando la inversión que mejora productividad y cohesión social.

- **Ingresos:** diversificar las fuentes de ingreso, fortalecer la capacidad recaudatoria, mejorar la eficiencia en el cobro de impuestos y prevenir y sancionar la evasión y la elusión.
- **Financiamiento:** negociar fuentes de financiamiento con mejores plazos y menores tasas de interés, evitar condicionalidades que erosionen la capacidad de decisión interna y asegurar que el endeudamiento responda a una estrategia transparente y sostenible.

Solo mediante acuerdos estables y reglas claras, la política fiscal podrá contribuir a la estabilidad de la dolarización, a la reducción del déficit y a la protección de los derechos sociales en el mediano y largo plazo.

RETO 6: COMPETITIVIDAD

Dato revelador

En los últimos diez años, la inversión extranjera directa (IED) en Ecuador representó el 0,9 % del PIB, frente al 4,0% de Colombia, al 2,9% de Perú y al 3,9 % en América Latina y el Caribe; es decir, Ecuador capta cerca de una cuarta parte del promedio regional y queda por debajo de países vecinos.

Pregunta orientadora

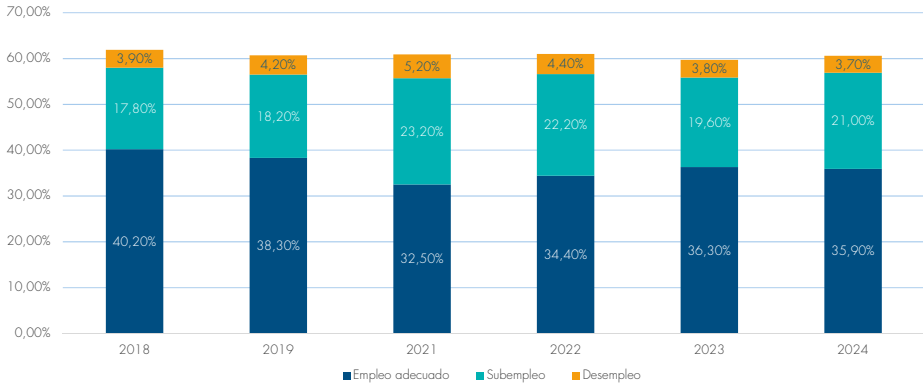
¿Cómo incrementar la IED (como % del PIB) para acercarla a los niveles de Perú, Colombia y al promedio regional?

Introducción

De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2016), la competitividad se define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. Una economía competitiva se caracteriza por una productividad orientada al crecimiento, acompañada de mayores niveles de ingresos para alcanzar el bienestar social. Complementariamente, Aranguren y Canto (2021) proponen abordar la competitividad como un medio (no un fin) al servicio del bienestar inclusivo y sostenible, y como un proceso sistémico, contextual y colaborativo entre Estado, empresas, ciudadanía y academia. En este contexto, el empleo, la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones no petroleras constituyen tres ejes complementarios para analizar el desempeño productivo reciente.

El análisis incluye la evolución de la calidad del empleo, el volumen de inversión extranjera de mediano y largo plazo y el comportamiento de las exportaciones no petroleras.

Figura 6.1
Serie de empleo adecuado, subempleo y desempleo (% de la PEA) nacional, 2018-2024².



Elaboración propia

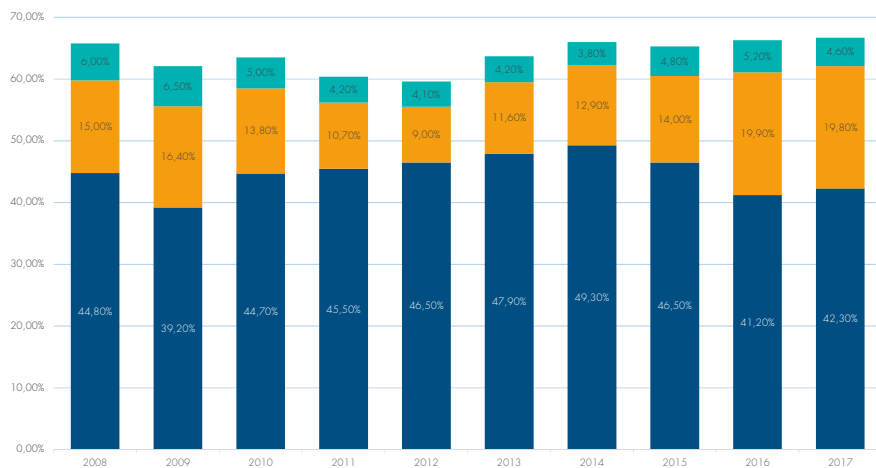
Fuente: : INEC. ENEMDU: Resultados anuales 2024: Tabulados de mercado laboral (con series históricas 2018-2024).

Entre 2018 y 2019 se registra una disminución del empleo adecuado (del 40,2 % al 38,3 %), con punto mínimo en 2021 (32,5 %). Desde 2022, se observa una recuperación parcial que alcanza 35,9 % en 2024, sin retornar aún a los niveles de 2018. El subempleo presenta una evolución inversa: aumenta hasta 2021 (18,2 %), retrocede en 2022 y 2023, pero vuelve a incrementarse en 2024, ubicándose por encima de los niveles de 2018. El desempleo, en cambio, disminuye a 3,7 %, cifra levemente inferior al 3,9 % registrado en 2018.

Para contextualizar con una serie histórica previa, se incorpora el periodo 2008–2017 (cortes de diciembre).

² Nota técnica: los datos del año 2020 no constan en el informe citado.

Figura 6.2
Serie de empleo adecuado, subempleo y desempleo (% de la PEA), 2008–2017
(cortes de diciembre).



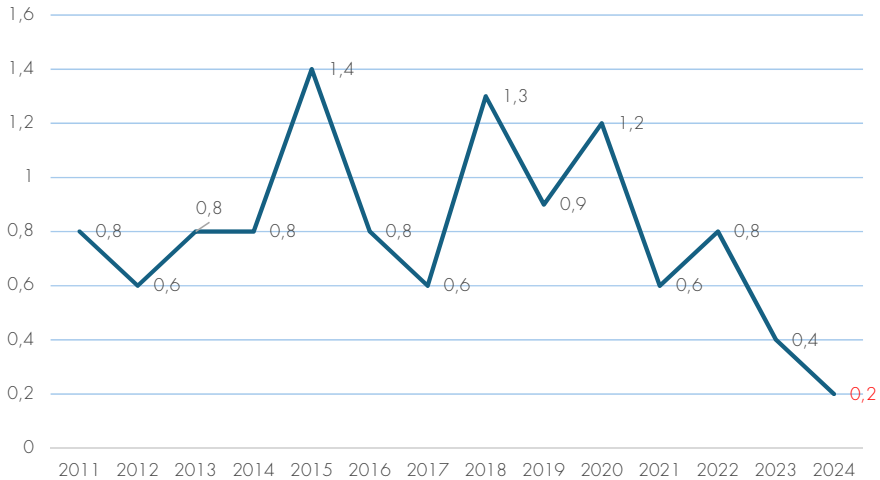
Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *ENEMDU 2017: Presentación de resultados – mercado laboral (diciembre) (2017a)*; e *Informe de economía laboral – diciembre 2017 (2017b)*. Elaboración propia. **Nota:** la figura 6.2 usa cortes de diciembre (2008–2017); la Figura 6.1 usa resultados anuales (2018–2024). Se presentan por separado para preservar comparabilidad.

En los cortes de diciembre de 2008–2017, el empleo adecuado se mantuvo por encima del 40 % de la PEA, con mejoras entre 2010–2014 y retrocesos en 2015–2017. El subempleo disminuyó entre 2010 y 2014, pero desde 2015 vuelve a aumentar. El desempleo oscila entre 4–6 %, con picos en 2008 y 2009 y repuntes en 2015–2017. Esta serie histórica muestra el contraste: actualmente el desempleo es más bajo, pero el empleo adecuado sigue por debajo de los valores de inicios de la década pasada.

La inversión extranjera directa (IED) se refiere al capital aportado por empresas extranjeras con el propósito de establecer una presencia duradera en el país (BCE, s.f.). Desde la perspectiva de la competitividad, constituye un indicador clave de confianza y apuesta productiva a mediano y largo plazo. Por ello, se mide como proporción del PIB, lo que permite dimensionar su peso en la economía y compararlo entre periodos y con otros países (MPCEIP, 2024, pp. 14, 18).

Figura 6.3
IED como porcentaje del PIB, 2011-2024.



Elaboración propia

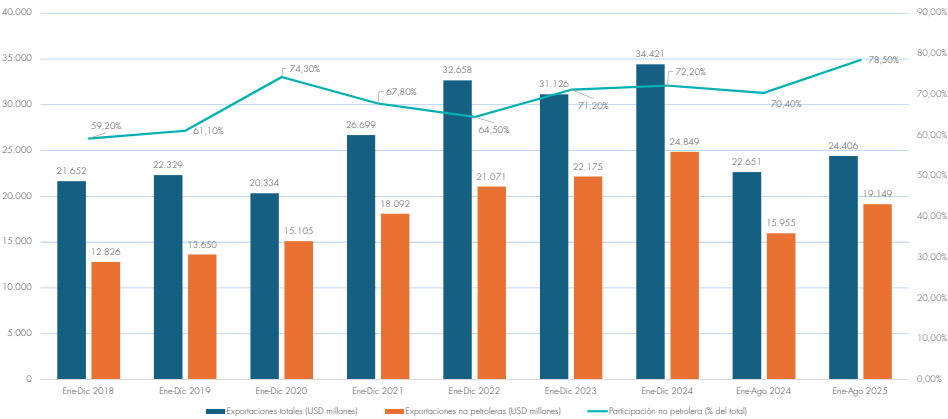
Fuente: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) (2025b, pp. 12-18).

Entre 2011 y 2024, la IED como porcentaje del PIB en Ecuador se mantuvo en niveles bajos, alcanzando su punto mínimo en 2024 (0,2 % del PIB), con ingresos por USD 232 millones, lo que representa una caída del 51,1 % respecto a 2023. A escala regional, el promedio 2014-2023 posiciona a Ecuador con una IED equivalente al 0,9 % del PIB, frente al 4,0% de Colombia, al 2,9% de Perú y al 3,9 % en América Latina y el Caribe, lo que evidencia que el país capta una cuarta parte del promedio regional y queda por debajo de países vecinos. (MPCEIP, 2025b, p. 18).

En el I-II trimestre de 2025, la IED sumó USD 276 millones (USD 198 millones en el I trimestre y USD 78 millones en el II), esto significa un incremento del 48,6 % respecto al mismo período de 2024 (+90 millones). Si bien se evidencia una mejora frente a 2023–2024, permanece por debajo del pico observado en 2022 (USD 816 millones). (MPCEIP, 2025a, p. 15).

Durante 2024 (I-IV trimestre), los principales países de origen de la IED fueron: China (50,2 %), Estados Unidos (24,6 %) y Suecia (20,5 %), con un monto total de USD 221 millones. Respecto a los sectores que más captaron inversión, destacan manufactura (48,8 %), transporte y almacenamiento (44,2 %), y comercio (30,2 %).

Figura 6.4
Exportaciones no petroleras 2018-2024 y corte 2025 (millones de USD)



Elaboración propia
Fuente: : Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). Boletín de Comercio Exterior (diciembre 2021, p. 2); Boletín de Comercio Exterior (diciembre 2022, p. 2); Boletín de Comercio Exterior (diciembre 2023, p. 2); Boletín de Comercio Exterior (diciembre 2024, p. 2); Boletín de Comercio Exterior (octubre 2025, p. 2). Valores reproducidos tal como constan en los boletines; los porcentajes mencionados en el texto se obtienen como no petroleras ÷ total.

En el periodo entre 2018 y 2020, las exportaciones no petroleras adquieren más protagonismo: pasan de 59,2 % a 74,3 %. El aumento de participación en 2020 combina una caída del componente petrolero por la pandemia con un avance del valor no petrolero (de USD 12.826 a 15.105 millones). Este punto de partida permite leer la trayectoria reciente:

Entre 2021 y 2024, las exportaciones no petroleras incrementaron su participación dentro del total, pasando del 67,8 % (2021) al 72,2 % (2024). Ese año alcanzaron su nivel más alto de la serie con USD 24.849 millones. En el período enero-agosto de 2025, esta tendencia se consolida: las exportaciones no petroleras representan el 78,5 % del total exportado (USD 19.149 millones de un total de USD 24.406 millones), superando tanto en nivel como en participación al mismo período de 2024 (USD 15.955 millones de USD 22.651 millones). (MPCEIP, 2025c, p. 2; MPCEIP, 2024, p. 2).

Durante los primeros ocho meses de 2025, los principales destinos de las exportaciones no petroleras fueron la Unión Europea (26,2 %), Estados Unidos (24,3 %) y China (15,8 %). Los productos con mayor peso en este rubro fueron camarón, banano, cacao y elaborados y enlatados de pescado. Esta composición permite identificar con claridad los sectores y mercados donde el país tiene mayor competitividad fuera del ámbito petrolero, y refuerza la necesidad de invertir en logística, facilitación comercial, políticas de calidad y sostenimiento de mercados internacionales (MPCEIP, 2025c).

En síntesis, los datos revelan un entorno laboral en recuperación parcial, una IED débil en relación con el tamaño de la economía y un dinamismo exportador concentrado en productos no petroleros. A partir de este marco, se analizan las posturas y propuestas de las organizaciones políticas y del Plan Nacional de Desarrollo (PND) frente a la competitividad.

Posturas respecto de la competitividad

Los planes de gobierno revisados abordan la competitividad desde distintos énfasis y prioridades. A partir de sus propuestas, se identifican ejes comunes y variaciones en sus aproximaciones (transformación productiva, innovación, infraestructura, apoyo a MIPYMES y empleo) que se sintetizan en la siguiente tabla.

Figura 6.5
Propuestas de las organizaciones políticas

Eje	Coincidencia	Diferencia
1. Transformación productiva, inversión y comercio exterior	• Plantean transformar y diversificar la estructura productiva, impulsando sectores estratégicos y cadenas de valor con mayor contenido tecnológico y exportador. • Coinciden en usar la inversión pública y/o privada como palanca de reactivación y generación de empleo. • Proponen atraer inversión extranjera y potenciar las exportaciones mediante esquemas como zonas francas y alianzas público-privadas.	• Un plan propone una Política Nacional de Fomento Industrial y diversificación exportadora. • Otro desarrolla sectores industriales y agroindustria específicos con crédito, tecnología sostenible y un ecosistema de innovación (centros y “Banco de Ideas”). • Un documento pone el énfasis en la reactivación vía inversión pública en infraestructura económica y social, abandonando políticas de austeridad.
2. Innovación, tecnología, calidad y sostenibilidad	• Coinciden en vincular ciencia, tecnología e innovación con el sector productivo, mediante investigación aplicada, transferencia tecnológica y capacitación. • En algunos planes se propone el uso de tecnologías limpias y estándares de calidad para mejorar productividad y acceso a mercados.	• Un plan plantea una Estrategia Nacional de Economía Circular, innovación tecnológica limpia y una Política Nacional de Calidad para la producción y la exportación. • Otro propone un sistema amplio de conocimiento: difusión de tecnologías en dominio público y herramientas de propiedad intelectual. • Un documento destaca la inversión en energías renovables como vía de diversificación productiva y generación de empleo verde, usando rentas extractivas para tecnología, educación y conectividad.
3. Infraestructura económica y logística	• Coinciden en que la mejora de la infraestructura vial, energética y logística es condición para la competitividad y la integración territorial.	• Un plan propone una Estrategia Nacional de Infraestructura y la modernización de puertos y aeropuertos para fortalecer la inserción internacional. • Otro enfatiza la construcción de vías de conexión comercial estratégicas para integrar regiones y mejorar el transporte de mercancías. • Un documento plantea grandes planes de inversión pública en electricidad, vialidad y telecomunicaciones como motor central de la reactivación.
4. Sector agroalimentario, rural y pesquero	• Proponen apoyar a la pequeña y mediana producción agrícola con crédito, asistencia técnica y esquemas asociativos para aumentar productividad y fortalecer la seguridad alimentaria.	• Un plan presenta una agenda amplia para el agro y la pesca: innovación agropecuaria, riego, sanidad, financiamiento, comercialización directa y prácticas de producción y pesca sostenibles. • Otro enfatiza la agroindustria (cacao, pescado, aceites, lácteos, cárnicos) con formación técnica, investigación, reducción de costos y trazabilidad. • Un documento propone un plan específico de apoyo al productor agrícola para elevar la productividad rural y la seguridad alimentaria, mientras otro enfatiza la inserción de productos de la pequeña y mediana agricultura en mercados internacionales.

5. MIPYMES, economía popular y financiamiento	• Coinciden en fortalecer el acceso al financiamiento y servicios de apoyo para MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria.	• Un plan propone bajar tasas de interés de la banca pública, reformar el régimen de insolvencia y reducir comisiones bancarias para abaratar el crédito, con énfasis en MIPYMES y EPS. • Otro plantea refundar y reorganizar la banca pública de desarrollo y el banco central, redireccionar el ahorro nacional hacia la producción, saldar deudas del Estado con MIPYMES y EPS y facilitar su acceso a compras públicas y a la comercialización directa para reducir intermediación. • Un plan enfatiza ampliar los programas de crédito, fortalecer la asociatividad y financiar proyectos de economía popular y solidaria, junto con plataformas de comercio electrónico regulado para MIPYMES y actores comunitarios.
6. Empleo adecuado e inclusión laboral	• Vinculan competitividad con creación de empleo y mejoramiento de las condiciones laborales. • Algunos incorporan medidas de inclusión laboral para grupos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, grupos minoritarios o sin discriminación etaria).	• Un plan propone garantizar el derecho al trabajo digno como parte del Buen Vivir e implementar un Ingreso Básico Universal. • Otro defiende y amplía los derechos laborales y se opone a medidas de precarización. • Un documento plantea políticas de formalización laboral, incentivos fiscales y financieros a la generación de empleo y reducción del trabajo infantil mediante inspecciones y sanciones. • Otro plan propone modernizar la legislación laboral y usar incentivos a la contratación de nuevo personal como mecanismo para ampliar las oportunidades de empleo.
7. Regulación de mercados y protección de consumidores	• Coinciden en la necesidad de regular el funcionamiento de los mercados para evitar abusos y márgenes excesivos de intermediación.	• Un plan desarrolla una agenda amplia de política de competencia: regulación de acuerdos entre competidores, control de fusiones, fortalecimiento de la autoridad de competencia, sanciones a conductas anticompetitivas y revisión de concesiones y privatizaciones de activos públicos. • Otro se concentra en fortalecer controles en mercados específicos, especialmente agrícolas, para reducir los márgenes de intermediación.

Elaboración propia

Fuente: ADN (2024), RC (2024), PK (2024), PSP (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) establece la competitividad como una prioridad y presenta un diagnóstico integral que abarca los frentes económico, productivo y laboral. En este marco, plantea el Objetivo 5: fortalecer la producción nacional y la inversión con innovación y prácticas sostenibles, el cual se articula con el Objetivo 4 sobre desarrollo económico y empleo, particularmente con la política 4.4 relacionada con el empleo adecuado.

A continuación, se detallan las principales políticas y estrategias vinculadas con la competitividad:

Política 4.4: “Promover el acceso de la población a un empleo adecuado con énfasis en inserción laboral de los jóvenes”. Las estrategias asociadas incluyen la implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales, desarrollo de marcos normativos para el empleo juvenil, inclusión laboral de mujeres y erradicación del trabajo infantil (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 149).

Política 5.1: “Mejorar la competitividad del país con el fortalecimiento de las MIPYMES, agroindustrias y [...] encadenamientos productivos [...]”. Sus estrategias contemplan: implementación de acuerdos comerciales en mercados internacionales, diversificación de oferta de bienes y servicios en mercados globales, promoción de la agroindustria y transformación productiva con valor agregado, e incorporación de mipymes a encadenamientos productivos (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 150-151).

Política 5.2: “Impulsar la competitividad del sector acuícola y pesquero [...]”. Se plantean estrategias orientadas al fomento de la investigación, desarrollo de tecnologías para una explotación responsable de los recursos y el fortalecimiento de mecanismos de control que promuevan el desempeño productivo del sector.

Política 5.3: “Implementar un modelo productivo eficiente, innovador y sostenible [...]”. Las estrategias incluyen el desarrollo de infraestructura productiva con enfoque de economía circular y la aplicación de un modelo de compras públicas sostenibles (CPS) (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 151).

Política 5.4: “Establecer un marco regulatorio estable y confiable que permita inversión internacional [...]”. Se proponen estrategias para atraer inversión privada nacional y extranjera, fomento de la estabilidad normativa y tributaria, y ofrecer incentivos a la inversión privada nacional e internacional (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 151).

Política 5.5: “Consolidar el turismo como un pilar de desarrollo territorial”. Entre las estrategias figuran: incentivar el encadenamiento empresarial hacia destinos turísticos sostenibles, desarrollar la competitividad en negocios turísticos y promocionar internacionalmente el destino Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 152).

Política 5.6: “Potenciar la producción agropecuaria con valor agregado [...]”. Las estrategias abarcan el fortalecimiento de capacidades de procesamiento, certificación, acceso a mercados; generación de mecanismos de comercialización, promoción del desarrollo de la agricultura familiar y campesina (AFC). También, captación de fondos internacionales y la implementación de tecnologías para la gestión financiera (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 152).

Política 5.8: “Impulsar la inclusión económica y social con énfasis en economía popular y solidaria [...]”. Esto incluye la provisión de asistencia técnica y registro de las organizaciones de la EPS (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 153).

Estas políticas se complementan con metas concretas, tales como: a) incrementar la inversión extranjera directa (IED) de USD 232,11 millones en 2024 a USD 1.259,84 millones en 2029; b) aumentar el número de visitantes no residentes al Ecuador de 1,26 millones en 2024 a 2,25 millones en 2029.

En conjunto, el PND aborda la competitividad desde múltiples frentes: fortalecimiento de mipymes y EPS, desarrollo de sectores estratégicos como el turismo y la producción agropecuaria, diversificación exportadora y fomento del empleo para juvenil y femenino. Además, incorpora criterios transversales como la equidad territorial, el enfoque de género, la economía circular y las compras públicas sostenibles.

Propuestas del sector empresarial y cámaras

Esta sección sintetiza las propuestas de dos actores clave del sector empresarial y cámaras que cuentan con documentos programáticos públicos sobre competitividad: la Federación Ecuatoriana de Exportadores (Fedexpor), con su *Agenda de Competitividad para el Desarrollo Exportador 2.0* (2023), y la Cámara de Comercio de Quito (CCQ), con *Consenso Ecuador: Por un país para emprender* (2019). Se priorizan los ejes comunes a la agenda de competitividad: facilitación y aduanas, logística y costos de transporte, promoción de exportaciones y política tributaria.

Además de Fedexpor y la CCQ, existen otras iniciativas relevantes del sector empresarial: la Cámara de Industrias y Producción (CIP) presentó al Ejecutivo un paquete de 70 propuestas para fomentar la competitividad y reducir brechas (2023); mientras que la Cámara de Industrias de Guayaquil (CIG) difundió cinco líneas estratégicas para mejorar la competitividad empresarial en la revista *Industrias* (2022).

La Figura 6.6. presenta las propuestas de Fedexpor y la CCQ.

Figura 6.6
Ejes y propuestas de Fedexpor y CCQ

Eje	Propuesta
Fortalecimiento institucional	Activar el Consejo Consultivo Empresarial y establecer un Plan Nacional de Exportaciones e Inversiones; fortalecer la institucionalidad de comercio exterior y la coordinación público-privada.
Agenda comercial	Priorizar un Acuerdo Comercial con EE. UU. e implementar una agenda estratégica por mercados; fortalecer la capacidad negociadora del país para abrir y consolidar destinos con reglas estables.
Promoción comercial	Crear líneas de crédito especializadas y ampliar instrumentos no financieros de promoción comercial; estrategia de “otros servicios”.
Revisión de regulación pública	Revisar políticas laborales y tarifas de servicios públicos; mejorar eficiencia regulatoria en exportaciones y condiciones tributarias.
Logística y aduanas	Establecer protocolos logísticos por producto, profundizar el programa OEA (beneficios de despacho y control expost), reducir costos de transporte y facilitar regímenes especiales.

Liquidez para mipymes	Eliminar retenciones obligatorias en la fuente para mipymes; reducir la carga administrativa y mejorar flujo de caja.
Reducción de impuestos corporativos	Reducir el impuesto a la renta empresarial a niveles competitivos con referencia en la OCDE.
Eliminación de impuestos distorsionantes	Eliminar aranceles a materias primas y bienes de capital no producidos en el país necesarios para tecnificar la producción, así como a bienes que favorecen la transformación digital.
Simplificación tributaria	Simplificar procesos e impuestos para incrementar la formalización tributaria y reducir la evasión.
Régimen simplificado para mipymes	Establecer un régimen simplificado optativo para la formalización de mipymes y emprendimientos mediante un impuesto único (hasta 2% sobre ventas).
Reforma del pensum y habilidades para la productividad	Reorganizar cargas horarias e incorporar metodologías que fortalezcan creatividad, emprendimiento, habilidades blandas, matemáticas, competencias digitales e idiomas; incorporar una base común de materias (60%) y el resto co-definido con establecimientos y familias.
Formación técnica y dual articuladas al aparato productivo	Ampliar y regularizar la oferta técnica/tecnológica y potenciar la formación dual (especialmente en agrícola y agroindustrial) para elevar la productividad sectorial.
Inversión educativa con foco en calidad.	Priorizar inversión educativa con resultados (calidad, aprendizajes y cierre de brechas) para formar capital humano crítico y creativo, dado su alto retorno social.

Elaboración propia

Fuente: Fedexpor (2023, p. 11); CCQ (2019, pp. 41-49 y 100-111).

Síntesis interpretativa

Las propuestas muestran elementos distintos pero complementarios. Fedexpor centra su agenda en el comercio exterior y la facilitación, incluyendo el fortalecimiento institucional, estrategias por mercados, ordenación de logística aduanera, promoción comercial mediante líneas de crédito especializadas y la revisión del peso de la regulación pública. Por su parte, la CCQ enfatiza un régimen tributario proinversión, con reducción de cargas fiscales, eliminación de aranceles distorsionantes, simplificación tributaria y un régimen especial para mipymes. En educación, la CCQ apunta a orientar la inversión a mejoras en calidad y aprendizajes, actualizar el

currículo y expandir la formación técnica/dual para fortalecer el capital humano y la productividad sectorial (CCQ, 2019, pp. 97, 100–111).

En conjunto, ambas agendas buscan estabilidad normativa y control de costos tributarios para incentivar la competitividad del sector empresarial, exportador y mipymes.

Conclusiones

1. Entre 2018 y 2024, el país no logra recomponer plenamente la calidad del empleo: si bien el empleo adecuado mejora respecto a 2021, permanece por debajo del nivel registrado en 2018 (35,9 % vs. 40,2 %). El subempleo se mantiene por encima del nivel pre-pandemia y el desempleo retorna a valores bajos (INEC, 2024). En paralelo, la inversión extranjera directa (IED) continúa en niveles reducidos: en 2024 representó apenas el 0,2 % del PIB (USD 232 millones), y en el promedio 2014–2023 se ubicó en 0,9 % del PIB, considerablemente por debajo del promedio regional (3,9 %).
2. En contraste, las exportaciones no petroleras muestran un comportamiento dinámico: alcanzan el 70,4 % del total en el período enero-agosto de 2024 y suben al 78,5 % en el mismo período de 2025, lo que evidencia una tendencia positiva en diversificación exportadora. Sin embargo, este dinamismo aún no se traduce en generación sostenida de empleo adecuado (MPCEIP, 2025).
3. En el plano programático, existe una base amplia de coincidencias entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes partidarios y las propuestas empresariales. Todos convergen en la necesidad de elevar la productividad y fortalecer encadenamientos productivos, con énfasis en mipymes y economía popular y solidaria (EPS); simplificar y estabilizar el marco normativo; reducir costos logísticos y aduaneros; y, en varios casos, potenciar las compras públicas como herramienta de inclusión productiva.

4. Las diferencias radican en el grado de intervención y en los instrumentos propuestos: regulación vs. incentivos, alianzas público-privadas (APP), y territorialización. Sin embargo, estas diferencias son compatibles con objetivos comunes y pueden articularse en una agenda compartida: 1) más empleo adecuado y menos subempleo, con metas anuales y programas de asistencia técnica/encadenamientos; 2) facilitación comercial y logística con indicadores de tiempo y costo y simplificación de trámites; 3) orientación de la IED hacia actividades con mayor valor agregado y compras públicas con criterios de innovación e inclusión a mipymes y EPS.
5. Con metas claras y mecanismos de seguimiento, el sector no petrolero puede consolidarse como fuente de empleo de calidad. Asimismo, el bajo nivel de IED respecto del PIB podría revertirse si se garantiza un entorno con reglas estables, políticas pertinentes y costos operativos competitivos.

RETO 7: SEGURIDAD SOCIAL

Dato revelador

El Estado adeuda al IESS una cifra de USD 27.389 millones, una situación que arrastra desde 2012.

Pregunta orientadora

¿Qué cambios requiere la seguridad social para superar los problemas estructurales?

Introducción

Los problemas que enfrenta la seguridad social en Ecuador son multicausales y de magnitudes diversas. Se trata de dificultades estructurales, persistentes a lo largo de los distintos gobiernos desde la transición democrática en 1979. El país cuenta con un sistema contributivo en el cual las personas que aportan una parte de su salario, al igual que sus empleadores. Este sistema está conformado por tres aseguradoras: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL); no obstante, en este capítulo se enfatiza en la primera.

El IESS cuenta con 3.850.541 afiliados hasta noviembre de 2025, de los cuales 28.148 son nuevos (IESS, 2025). El incremento de afiliados se observa en todas las modalidades y responde al fortalecimiento del programa *Afiliación Joven*, la realización de inspecciones a empresas y la promoción de la afiliación voluntaria e independiente.

Con el fin de plantear un diagnóstico, se destacan a continuación los principales problemas del sistema. Uno de los más relevantes es la politización del IESS, derivada de la injerencia del Ejecutivo, que designa al presidente como al director general del Instituto. A esto se suma la alta rotación de funcionarios, que afecta la gobernanza, y la falta de consensos en el Consejo Directivo, conformado por un representante de los empleadores, otro de los asegurados y uno de la Función Ejecutiva, con sus respectivos suplentes. Esta injerencia diluye la autonomía institucional, especialmente porque el presidente del Directorio tiene voto dirimente y, paradójicamente, representa al mayor deudor de la institución: el Estado. Una situación similar ocurre con el Banco del Instituto de Seguridad Social (BIESS).

Pero, ¿quién controla el IESS? El artículo 306 de la Ley Orgánica de Seguridad Social dispone que el control está a cargo de dos entidades: la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General del Estado.

Pese a las diferencias entre empleadores y asegurados, existe coincidencia en que los recursos del IESS se han utilizado como “caja chica” del Estado o como tabla de salvación fiscal, sin perder de vista los problemas acumulados de eficiencia administrativa (inversiones, talento humano, modernización e innovación) y los casos de corrupción (Ecuavisa, 2025; Primicias, 2020), especialmente en el área de la salud, donde se han reportado compras fraudulentas de medicamentos, algunas de ellas investigadas incluso por el FBI en Estados Unidos (Ortiz, 2025). A ello se suma la política adoptada durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, que amplió de manera universal los servicios del IESS a los hijos menores de 18 años de los afiliados, sin garantizar los recursos necesarios.

No existe consenso sobre el monto exacto de la deuda estatal con el IESS, ni sobre los estudios actuariales disponibles; sin embargo, se menciona una cifra de USD 27.389 millones, equivalente a cerca del 22 % del PIB. “Los montos más altos corresponden al Seguro de Salud, por las atenciones a jubilados y personas con enfermedades catastróficas. También incluye los atrasos del Estado en el aporte del 40 % al pago de las pensiones, devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros rubros” (González, 2025).

Un golpe significativo al sistema fue “la eliminación del aporte del 40% del Estado (en el 2015) para el pago de pensiones y la reforma al esquema de distribución del aporte de los afiliados” (Gaibor, 2019). En la actualidad, esta cifra supera los USD 10.000 millones. Otro factor crítico fue la ampliación del servicio de salud para los hijos menores de 18 años de los afiliados mediante la Resolución n.º CD. 501 del Consejo Directivo, sin respaldo financiero suficiente.

Para complementar el diagnóstico, se recurre a Orbea et al. (2024, pp.162-177), quienes señalan los aspectos más relevantes de la problemática:

- Desde 2015, el IESS ha utilizado alrededor de USD 1.700 millones anuales de sus ahorros para cubrir el déficit histórico y mantener

la liquidez necesaria para financiar atenciones médicas y el pago de pensiones jubilares, generando incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera de la institución.

- El fondo de pensiones enfrenta un grave déficit actuarial que, de no corregirse, comprometerá el pago de las jubilaciones actuales y futuras de millones de afiliados.
- Factores demográficos como el envejecimiento de la población, la reducción en la tasa de fecundidad y el incremento en la esperanza de vida condicionan el sistema.
- Hay tres segmentos identificados en la problemática de las pensiones: los jubilados que reciben pensiones mensuales (más dos adicionales al año), los asegurados activos que sostienen esas pensiones, y los nuevos aportantes. Los dos últimos operan dentro de un modelo insostenible.
- Según el Informe de Recomendaciones de la Comisión interdisciplinaria de Reforma al Sistema de Pensiones, se estima que entre 2022 y 2050 el número de jubilados crecerá a una tasa del 4,1 % anual, mientras que el número de aportantes lo hará solo al 1,1 % (de la Torre et al., 2023).
- En 2022 la población total del país era de 16.938.989 personas. Se observa una reducción de la población joven (0 a 15 años) y un aumento en la población adulta mayor (65 años o más) (INEC, 2022).

Aunque todos los gobiernos han señalado la importancia de la seguridad social y la necesidad de reformas profundas, no existen evidencias de cambios estructurales significativos que mejoren la administración, gobernanza, sostenibilidad e independencia del IESS frente al Estado.

Posturas de las organizaciones políticas

A continuación se presentan las posturas de las organizaciones políticas en sus coincidencias y diferencias.

Figura 7.1
Coincidencias y diferencias en las propuestas de planes de gobierno
de organizaciones políticas en materia de seguridad social.

Eje de análisis	Coincidencias	Diferencias
Diagnóstico del sistema de seguridad social	El sistema enfrenta una crisis estructural marcada por problemas de sostenibilidad financiera, baja cobertura, deudas acumuladas y limitaciones en la gestión institucional.	El nivel de profundidad del diagnóstico varía: algunos enfoques atribuyen el deterioro principalmente a informalidad y baja afiliación; otros a corrupción, riesgo de privatización o debilidad del Seguro Social Campesino; otros lo tratan de manera muy general sin una caracterización técnica detallada.
Sostenibilidad financiera y equilibrio actuarial	El sistema requiere medidas para recuperar sostenibilidad, mejorar ingresos, ordenar cuentas y fortalecer la gestión financiera.	Diferencias en los mecanismos propuestos: unos plantean acciones actuariales y reformas normativas; otros enfatizan resolver la deuda estatal; algunos plantean inversiones seguras y sostenibles; otros no desarrollan propuestas específicas sobre sostenibilidad financiera.
Institucionalidad, gobernanza y transparencia	Existe una crisis institucional caracterizada por problemas de gobernanza, falta de transparencia y riesgos de corrupción. Se reconoce la necesidad de fortalecer la institucionalidad del sistema.	Divergencias en el alcance de la reforma: algunos proponen reingeniería y reorganización interna; otros exigen designación de autoridades idóneas y mecanismos de sanción; otros enfatizan evitar privatización; algunos solo mencionan transparencia sin proponer una reforma institucional concreta.
Cobertura del sistema de seguridad social	La cobertura actual es insuficiente, especialmente para sectores rurales, informales y grupos vulnerables. Coinciden en la necesidad de ampliarla.	Se diferencian en el tipo de estrategias: expansión de cobertura universal; mecanismos específicos para el Seguro Social Campesino; creación de sistemas de protección para sectores culturales; fortalecimiento de aseguramiento contributivo y no contributivo; otros no proponen medidas concretas.

Prestaciones y calidad de servicios (salud y pensiones)	Hay que mejorar la calidad de prestaciones de salud y pensiones, así como la articulación entre instituciones del sistema de salud público.	Diferencias en el enfoque operativo: propuestas que incluyen reingeniería de procesos; otras que priorizan articulación plena del Sistema Nacional de Salud; otras que enfatizan garantizar mecanismos de pago a prestadores; algunas propuestas no especifican medidas operativas.
Fondos e inversiones del sistema	La necesidad de proteger los fondos del sistema y asegurar inversiones seguras para garantizar sostenibilidad.	Diferencias en la formulación: algunos enfatizan inversiones rentables y seguras; otros insisten en evitar riesgos de privatización; otros no abordan el tema de inversiones de manera detallada.
Rol del Estado y financiamiento público	El Estado tiene obligaciones pendientes con el sistema y debe asumir responsabilidades para la recuperación del mismo.	Diferencias en la prioridad: unos priorizan el pago inmediato de la deuda estatal; otros plantean regular y supervisar la relación Estado-sistema; otros mencionan el rol estatal solo de forma general sin proponer mecanismos específicos.

Elaboración propia
Fuente: ADN (2024), PK (2024), PSP (2024), RC (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) no incluye un diagnóstico ni propuestas específicas relacionadas con la seguridad social. No obstante, pone énfasis en la protección social y en la necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidados (SNC). Asimismo, reconoce las brechas en la cobertura que reciben los adultos mayores, así como la vulnerabilidad de aquellas personas sin ingresos laborales ni pensión.

En el marco de la propuesta del SNC, se propone garantizar el acceso a servicios de protección social a lo largo del ciclo de la vida. Las estrategias incluyen: fortalecer los programas dirigidos a poblaciones prioritarias, articular los componentes contributivo y no contributivo del sistema, y mejorar la respuesta territorial. Entre las metas planteadas destacan: aumentar la cobertura de usuarios pobres del 74,61 % al 90,23 % y la cobertura de servicios gerontológicos de 7,72 % al 8,71 % para el año 2029.

En el ámbito de la salud, el objetivo principal es mejorar la prestación de servicios de manera integral y con calidad. Las estrategias propuestas incluyen el fortalecimiento de la atención integral, con énfasis en grupos prioritarios y en situación de vulnerabilidad. Entre las metas, se plantea incrementar las coberturas de vacunación y reducir el gasto de bolsillo en salud (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 121).

Propuestas para el fortalecimiento de la seguridad social

Con el propósito de abordar las múltiples problemáticas que enfrenta la seguridad social, especialmente las asociadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), se agrupan a continuación una serie de propuestas organizadas por ejes estratégicos:

Figura 7.2
Propuestas de reforma al sistema de seguridad social

Eje	Propuesta
Sostenibilidad	· Restituir el 40 % del aporte estatal eliminado en 2015, en cumplimiento con la sentencia de la Corte Constitucional (2019).
	· Cancelar la deuda histórica del Estado con el IESS.
	· Evitar que los gobiernos de turno utilicen los fondos del IESS como caja chica o salvavidas fiscal.
Aportaciones	· Incrementar el número de afiliados, incorporando a trabajadores independientes.
	· Incrementar el número de aportaciones por sobre el aumento de edad para la jubilación.
	· Implementar mecanismos técnicos contra la evasión y elusión de aportes.
Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción	· Realizar auditorías externas e independientes tanto al IESS como al BIESS.
	· Establecer procesos de compras de insumos y medicamentos abiertos, públicos y bajo principios de gobierno abierto.
	· Evaluar y depurar del Seguro Social Campesino, evitando la politización e inclusión indebida de beneficiarios.
	· Fortalecer el Comité de Ética y Transparencia del IESS y establecer mecanismos de control externo.

Innovación en la gestión	· Modernizar la gestión institucional del IESS mediante el uso de tecnologías que garanticen calidad, eficiencia y trato digno a los afiliados.
	· Implementar una reingeniería de procesos institucionales basada en la meritocracia del talento humano.
Gobernanza	· Despolitizar la estructura del IESS, eliminando la injerencia del Ejecutivo en la designación de autoridades.
	· Reformar la composición del Consejo Directivo del IESS para garantizar representatividad real de los sectores afiliados.
Salud	· Redefinir el directorio del BIESS, reduciendo el peso del Ejecutivo (actualmente con 50 %) con dos representantes, mientras que los asegurados y jubilados, el 25% cada uno. Los últimos son electos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por concurso de méritos y oposición, antes que por su conocimiento en finanzas, banca, inversiones y bolsa de valores.
	· Auditar la deuda acumulada con prestadores de servicios de salud.
	· Revisar y reformar los procesos de adquisición de medicamentos, asegurando eficiencia, ética y transparencia.
	· Fortalecer el personal médico y de enfermería.
Inversiones	· Aplicar el art. 115 de la Ley Orgánica de Seguridad Social, la cual dispone que las unidades de salud del IESS deben manejarse como empresas de salud con autonomía administrativa y que su financiamiento vendrá desde el Seguro General de Salud Individual y Familiar, pero como pago por facturación.
	· Auditar los procesos de inversiones realizados por el IESS.
	· Diseñar un plan estratégico de inversiones a largo plazo con apoyo técnico de organismos internacionales, que incorpore criterios éticos, técnicos y de rentabilidad.
	· Realizar un catastro y valoración actualizada de los bienes del IESS, mejorando su administración.

Elaboración propia

Fuente: Esquel (2020), Madera, Palán y Borja (2021).

Conclusiones

1. La seguridad social, en muchos países, constituye el pilar fundamental de una política de Estado orientada al bienestar y la calidad de vida de la población, bajo principios de inclusión, igualdad, oportunidad, eficiencia, calidad y dignidad. Ejemplos como Costa Rica demuestran que es posible alcanzar un acuerdo nacional entre organizaciones políticas para fortalecer sostenidamente el sistema, evitando que se convierta en botín político o fuente de recursos discrecionales. Replicar esta experiencia en Ecuador exige tanto voluntad política como presión ciudadana informada y persistente.
2. Las reformas estructurales que requiere el sistema de seguridad social ecuatoriano dependen de las organizaciones políticas, pero sobre todo del compromiso del gobierno de turno. Es imperativo romper con la tendencia histórica de politización del IESS y del uso indebido de sus fondos. Entre las medidas urgentes se incluye el rediseño de la composición del Consejo Directivo del IESS, garantizando una representación técnica y plural, así como la implementación de mecanismos que impidan el uso de sus recursos como caja chica del Estado, especialmente mediante la entrega de bonos sin respaldo fiscal.
3. La crisis del sistema de pensiones tiene múltiples causas, por lo que las soluciones deben ser integrales. Una vía es ampliar la base de afiliación, especialmente entre trabajadores jóvenes e independientes, acompañada de campañas de sensibilización que resalten el valor estratégico de la seguridad social como garantía de bienestar presente y futuro. Otra estrategia es el incremento de las aportaciones previas a la jubilación, siempre respaldado por estudios actuariales actualizados y confiables que orienten la toma de decisiones.
4. Aunque se reitera la necesidad de que el Estado salde su deuda histórica con el IESS, su ejecución enfrenta restricciones debido al déficit fiscal estructural del país. En ese contexto, se requiere establecer un plan de pagos gradual y programado, en función

- de la recuperación económica. De igual forma, si bien es deseable la restitución del aporte estatal del 40 %, esta medida también dependerá de la capacidad fiscal del país en el corto y mediano plazo.
5. El IESS requiere una transformación profunda en su gestión: una reingeniería de procesos que le permita operar con eficiencia, agilidad, calidad y enfoque ciudadano. Esto implica implementar herramientas de gobierno abierto, garantizar el acceso a información pública y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los afiliados. Además, es imprescindible aplicar criterios técnicos y éticos en la evaluación del talento humano, particularmente en áreas sensibles como la adquisición de medicamentos, donde los escándalos de corrupción han dañado gravemente la confianza institucional.
 6. Los desafíos del sistema de seguridad social —incluidos el IESS, el BIESS y el Seguro Social Campesino— trascienden el marco normativo vigente. En este sentido, resulta urgente debatir la elaboración de una nueva Ley Orgánica de Seguridad Social que refleje los actuales desafíos y permita rediseñar el sistema con visión de sostenibilidad, transparencia y justicia intergeneracional. De persistir la crisis de legitimidad institucional, una alternativa posible sería su discusión en el marco de un eventual proceso constituyente.

DIMENSIÓN DE SOCIEDAD Y BIENESTAR

03

RETO 8: DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL (DCI)

Dato revelador

En Ecuador, 2 de cada 10 niños menores de dos años sufren desnutrición crónica. Esto significa que una quinta parte de la próxima generación inicia la vida con desventajas permanentes en su desarrollo físico, cognitivo y emocional, lo que limita sus oportunidades educativas y laborales y profundiza las desigualdades sociales en el largo plazo.

Pregunta orientadora

¿Cómo hacer de la lucha contra la desnutrición crónica infantil una política de Estado?

Introducción

La desnutrición crónica infantil (en adelante, DCI) es un problema social y de salud pública que constituye uno de los desafíos estructurales más significativos de Ecuador. Aunque se han realizado importantes esfuerzos institucionales, como la elaboración de la Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil (Stecdi, 2023) y la vinculación al ODS 2 (Hambre Cero), los indicadores aún muestran un escenario preocupante.

La persistencia de la DCI responde a múltiples factores que afectan los primeros mil días de la vida, una etapa crucial para su adecuado desarrollo (Stecdi, 2023). Entre estos factores se encuentran las limitaciones en el acceso a agua potable, la falta de saneamiento e higiene, las deficientes prácticas de alimentación y una lactancia inadecuada. A esto se suman las brechas en el acceso a educación y salud, que acentúan esta problemática en los sectores más vulnerables.

De acuerdo con Unicef (2023), las consecuencias se evidencian en mayores riesgos de contraer enfermedades, dificultades en el aprendizaje y un deterioro en las capacidades cognitivas y motoras. Posteriormente, esto se traduce en un menor rendimiento académico, menos oportunidades y una menor productividad laboral en la adultez, lo que incrementa la probabilidad de perpetuar ciclos de pobreza y representa un desafío directo para el desarrollo social y económico del país.

En este contexto, los datos más recientes de la Encuesta Nacional de Desnutrición Infantil (ENDI) muestran que la prevalencia de desnutrición en menores de 2 años fue del 20,1 % en la Ronda 1 (2022-2023) y del 19,3 % en la Ronda 2 (2023-2024), con una ligera reducción de 0,8 puntos porcentuales. En el grupo de menores de 5 años, la prevalencia se mantuvo en 17,5 % en ambas rondas (INEC, 2023, 2024e). Esta estabilidad refleja que, si bien las políticas y planes han evitado un deterioro mayor, no han generado un cambio estructural en el corto plazo.

Figura 8.1
Prevalencia de DCI en menores de 2 años (R1 vs. R2)

Ronda	Año	Prevalencia
R1	2022 - 2023	20,1
R2	2023 - 2024	19,3

Elaboración propia
Fuente: INEC, ENDI R1 (2023) y ENDI R2 (2024e).

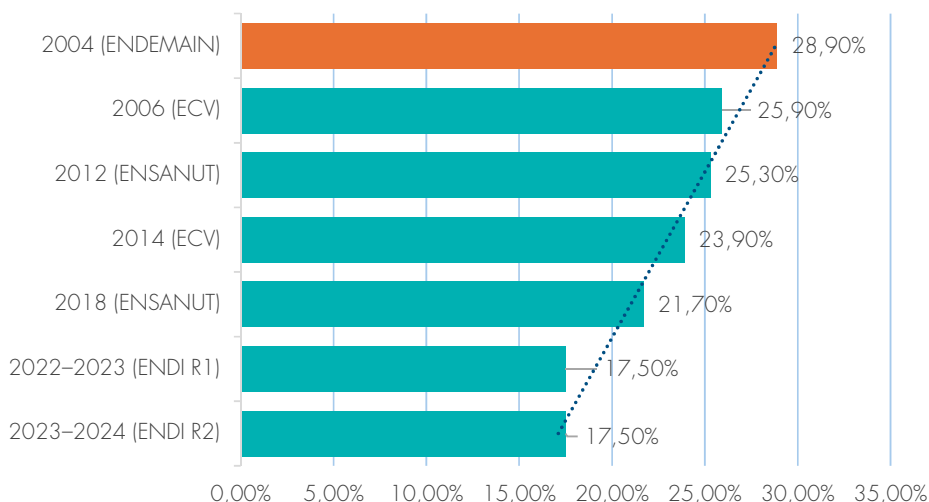
Figura 8.2
Prevalencia de DCI en menores de 5 años (R1 vs. R2)

Ronda	Año	Prevalencia
R1	2022 - 2023	17,5
R2	2023 - 2024	17,5

Elaboración propia
Fuente: INEC, ENDI R1 (2023) y ENDI R2 (2024e).

La serie histórica evidencia la persistencia de este problema. Los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (Endemain, 2004), las encuestas de condiciones de vida (2006 y 2014) y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2012 y 2018) muestran que los niveles de DCI en menores de 5 años descendieron de 28,9 % en 2004 a 21,7 % en 2018. Con la implementación de la ENDI, los indicadores se han estabilizado en un 17,5 % en 2022 y 2023, lo que confirma un descenso sostenido en el largo plazo, pero insuficiente para cerrar las brechas estructurales (INEC, 2024e, p. 94).

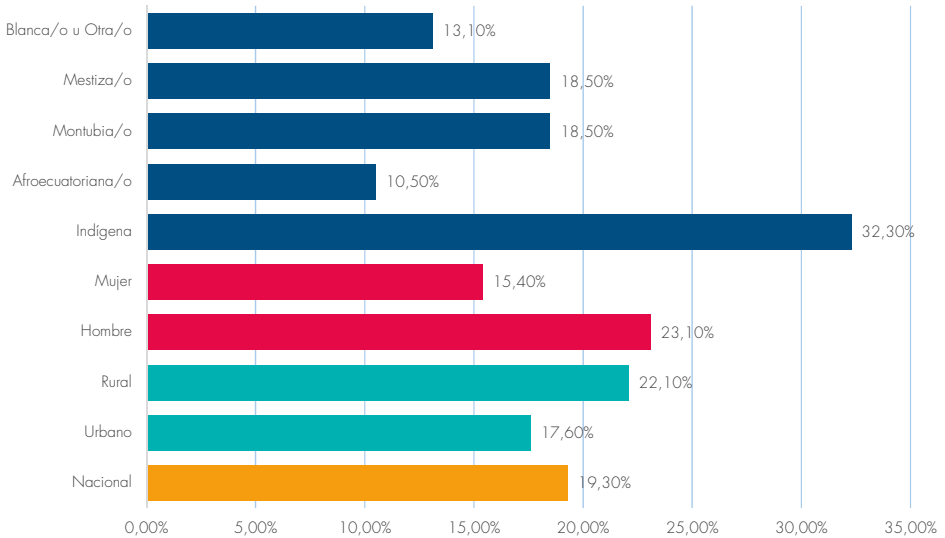
Figura 8.3
Serie histórica DCI en menores de 5 años (%)



Elaboración propia
Fuente: INEC (2024e).

Según la Ronda 2 de la ENDI (2023-2024), la prevalencia de DCI en menores de 2 años a escala nacional fue del 19,3%. Esta cifra asciende al 21,1 % en el área rural, frente al 17,6 % del área urbana. Por sexo, los niños presentan una prevalencia significativamente superior a la de las niñas (23,1 % frente al 15,4 %), es decir, los niños tienen una prevalencia significativamente superior a la de las niñas. Por autoidentificación étnica, la DCI afecta de manera desproporcionada a la niñez indígena (32,3%), muy por encima de los grupos afroecuatorianos (10,5 %), montuvios (18,7 %), mestizos (18,5 %) y blancos/otros (13,1 %).

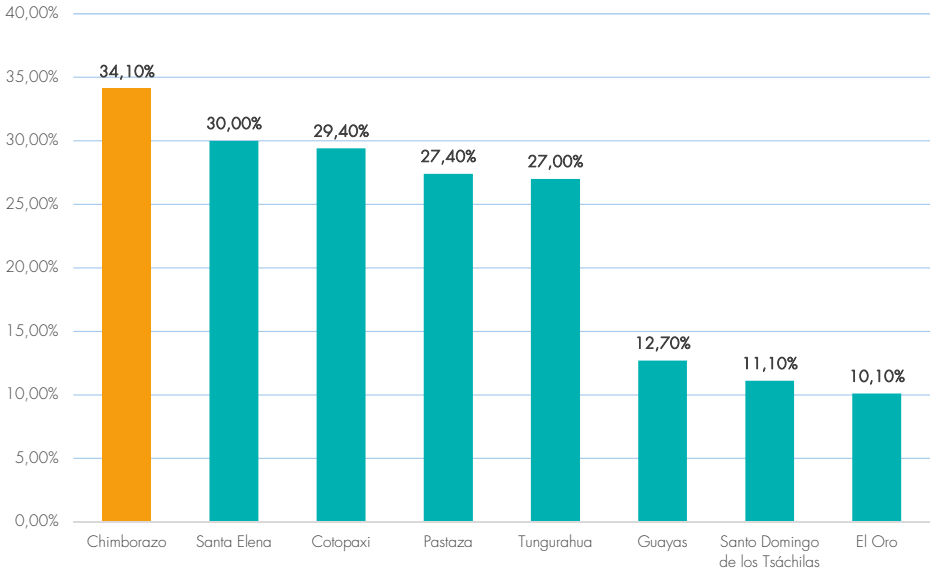
Figura 8.4
Perfil sociodemográfico, DCI en menores de 2 años



Elaboración propia
 Fuente: INEN (2024e).

La DCI en menores de 5 años presenta una distribución desigual en el territorio ecuatoriano. Provincias como Chimborazo (34,1 %), Santa Elena (30,0 %), Cotopaxi (29,4 %), Pastaza (27,4 %) y Tungurahua (27,0 %) superan ampliamente el promedio nacional, mientras que otras como El Oro (10,1 %), Santo Domingo de los Tsáchilas (11,1 %) y Guayas (12,7 %), registran índices mucho menores. Esto evidencia una marcada disparidad entre las distintas regiones del país.

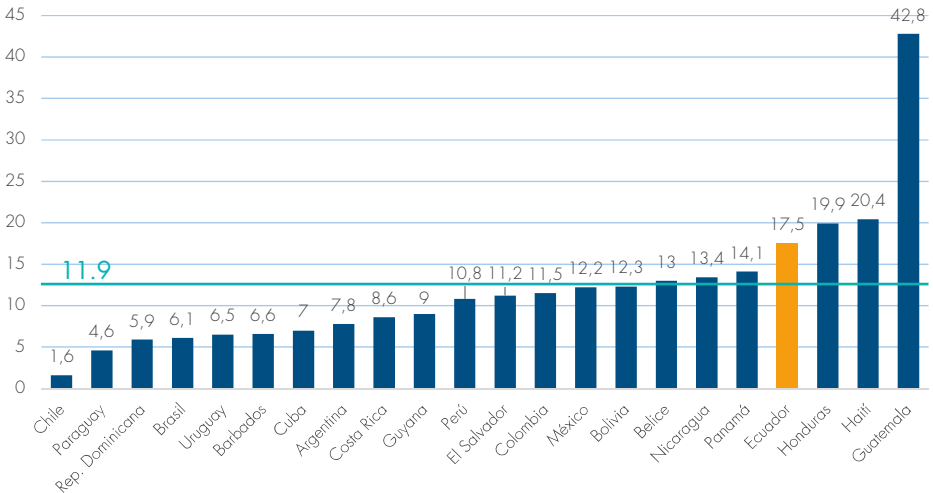
Figura 8.5
Prevalencia de DCI por provincia en menores de 5 años



Elaboración propia
Fuente: INEC (2024e).

Desde una perspectiva regional, Ecuador se ubica entre los países con la mayor prevalencia de DCI en menores de 5 años en América Latina. Ocupa el cuarto lugar, superado solo por Guatemala con el 42,8 %, Haití (20,4 %) y Honduras (19,9 %), con una tasa del 17,5 %. Esta cifra lo sitúa muy por encima de países vecinos como Colombia (11,5 %) y Perú (10,8 %), y casi seis puntos porcentuales por encima del promedio regional (11,9 %).

Figura 8.6
Comparación regional



Elaboración propia
Fuente: INEC (2023).

El abordaje de este desafío no solo busca garantizar condiciones adecuadas para la primera infancia, sino también mitigar los efectos socioeconómicos a mediano y largo plazo que impactan en el desarrollo del país. Por ello, se analizan las posturas y propuestas de los distintos actores políticos y sociales para articular soluciones efectivas a este problema nacional.

Posturas respecto de la DCI

A pesar de los esfuerzos realizados, Ecuador continúa siendo el cuarto país con los índices más altos de DCI en América Latina, lo que demanda su posicionamiento prioritario en la agenda pública. En este contexto, se identifican las principales propuestas de los planes de gobierno presentados para las elecciones presidenciales de 2025, sintetizadas en la siguiente tabla.

Figura 8.7
Coincidencias y diferencias en las propuestas de planes de gobierno frente a la DCI (elecciones 2025)

Ejes	Coincidencias	Diferencias
Prioridad de la DCI y diagnóstico del problema	Reconocen la desnutrición crónica infantil (DCI) como una problemática prioritaria y un desafío nacional que requiere atención urgente.	Algunas propuestas solo realizan una breve mención al problema, con formulaciones generales, mientras otras la enmarcan como una prioridad estructural del país.
	En las propuestas se vincula la DCI con déficits en alimentación saludable, acceso a agua potable, saneamiento y servicios de salud.	Hay enfoques que integran la DCI dentro de la malnutrición y sus determinantes sociales y ambientales, mientras otros la abordan sobre todo desde la salud y la nutrición infantil.
Desarrollo infantil temprano, salud materno-infantil y prácticas alimentarias	Coinciden en priorizar la primera infancia y en la importancia de la salud materno-infantil para prevenir la DCI.	Algunas propuestas enfatizan explícitamente el desarrollo infantil desde la etapa prenatal y la primera infancia, con asignación de recursos e infraestructura específicos; otras se limitan a mencionar servicios de salud materno-infantil de forma más general.
	Se plantea fortalecer la atención desde las etapas tempranas del ciclo de vida.	Solo ciertas propuestas vinculan la atención a la DCI con sistemas de salud y educación orientados a la detección temprana y el control.
	En general, se reconoce la necesidad de mejorar las prácticas alimentarias y promover hábitos saludables desde la primera infancia.	Una de las propuestas pone el acento en la lactancia materna, los programas de consejería nutricional y la alimentación saludable como eje central, mientras otras se concentran más en medidas fiscales (como la eliminación del IVA a los productos de la canasta básica de primera infancia) o en la provisión de servicios, sin desarrollar tanto la dimensión de consejería y cambio de hábitos.
Alimentación escolar, seguridad/soberanía alimentaria y producción local	Coinciden en que la alimentación escolar (desayuno, comedores) es una herramienta clave para enfrentar la DCI y mejorar la nutrición infantil.	Algunas propuestas apuntan a mejorar el desayuno escolar con alimentos nutritivos, mientras otras amplían el enfoque hacia comedores y huertas escolares con aumento de presupuesto y articulación con otros programas.
	Se plantea fortalecer o mejorar la calidad de los alimentos que reciben niñas y niños en el sistema educativo.	Algunas propuestas enmarcan la DCI dentro de un enfoque de soberanía alimentaria, con inversión en investigación y desarrollo de productos locales y prácticas agrícolas sostenibles.
	Las propuestas incluyen, en distinto grado, medidas de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente dirigidas a niñas y niños, y en algunos casos también a mujeres embarazadas, con el objetivo de garantizar alimentos nutritivos y accesibles.	Solo ciertas propuestas plantean fortalecer la alimentación escolar mediante la incorporación de productos de la Agricultura Familiar y Campesina y de asociaciones público-comunitarias, poniendo énfasis en la pertinencia cultural de los alimentos y en el fortalecimiento de los sistemas locales de producción.

Agua potable, saneamiento, higiene e infraestructura sanitaria	• Hay consenso en la importancia de mejorar el acceso a agua potable, alcantarillado, saneamiento e higiene, así como la infraestructura sanitaria, para reducir la DCI. • En algunos casos se incorpora también la vivienda como factor relacionado con el acceso a agua, saneamiento y la salud infantil.	• Algunas propuestas ponen el énfasis en la provisión de servicios básicos e infraestructura (agua potable, alcantarillado, condiciones de higiene), mientras otras integran estos elementos dentro de una estrategia intersectorial más amplia que incluye salud, educación y vivienda. • No todas las propuestas desarrollan con el mismo detalle las inversiones requeridas ni el alcance territorial de estas mejoras.
Enfoques intersectoriales e interdisciplinarios	• Se reconoce, en distinta medida, que la DCI está relacionada con múltiples factores (salud, educación, alimentación, condiciones de vida).	• Una de las propuestas plantea de forma explícita una estrategia intersectorial para enfrentar la malnutrición, articulando medidas fiscales, alimentarias, educativas y de infraestructura sanitaria (por ejemplo, reducción de impuestos a productos de la canasta básica para la primera infancia, comedores y huertas escolares, fortalecimiento de servicios de salud y vivienda). • Otras propuestas se concentran en dimensiones específicas (servicios básicos, programas alimentarios o consejería), sin desarrollar un esquema claro de articulación intersectorial.
Enfoque intercultural, comunitario y territorial	• En términos generales, se reconoce la necesidad de mejorar la situación de niñas y niños en todo el país, aunque con distinta profundidad respecto de territorios y grupos específicos.	• Solo una de las propuestas enmarca la DCI como parte de una estrategia plurinacional de soberanía alimentaria con enfoque intercultural, priorizando el desarrollo infantil desde la etapa prenatal y la primera infancia, la salud comunitaria intercultural y la articulación con gobiernos locales y organizaciones comunitarias. • Otras propuestas no desarrollan de manera explícita la dimensión intercultural ni la participación comunitaria, aun cuando mencionan la corresponsabilidad familiar o la inversión en productos locales.
Nivel de desarrollo programático y definición de instrumentos	• En conjunto, las propuestas abordan aspectos clave para enfrentar la DCI (primera infancia, alimentación escolar, agua y saneamiento, seguridad alimentaria), lo que evidencia un consenso sobre la relevancia del problema.	• La mayoría de los planes de gobierno presentan propuestas de forma general, sin definir metas claras, insumos, plazos ni mecanismos de monitoreo específicos para la reducción de la DCI. • Algunas propuestas son más programáticas y puntuales en ciertos ámbitos (por ejemplo, servicios básicos o desayuno escolar), mientras otras mantienen formulaciones amplias sin instrumentos claramente delimitados.

Elaboración propia

Fuente: ADN (2024), PK (2024), PSP (2024), RC (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2029 es el instrumento rector de la planificación estatal y la principal referencia para comprender la postura del Estado y del gobierno en funciones frente a la desnutrición crónica infantil. A diferencia de los planes de gobierno partidistas, el PND organiza sus propuestas mediante un esquema metodológico que incluye una sección de diagnóstico por ejes temáticos y articula objetivos, políticas, estrategias y metas. En este marco, la DCI se posiciona como una prioridad al interior del eje social, con políticas, estrategias y metas claras que permiten definir la postura estatal frente a esta problemática.

Dentro del objetivo 1, que busca mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de desigualdades, se establece la política 1.6, orientada a: “Fortalecer la atención y prestación de servicios alrededor de los determinantes para el desarrollo integral de la población, con énfasis en la primera infancia” (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 122). Esta política despliega estrategias que buscan enfrentar la DCI desde distintos frentes:

- Fortalecimiento de entornos alimentarios saludables en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.
- Ampliación de la cobertura de servicios para reducir la malnutrición con enfoque territorial, mediante articulación intersectorial.
- Fortalecimiento de la gobernanza para coordinar oportunamente los servicios para la primera infancia.
- Generación de información actualizada y de calidad para focalizar la atención y apoyar la toma de decisiones estratégicas.
- Implementación de intervenciones comunitarias y familiares para fortalecer prácticas de cuidado, con énfasis en los primeros años de vida.
- Generación de evidencia sobre los determinantes sociales y ambientales que inciden en el desarrollo infantil.

A diferencia de los planes partidistas, el PND establece metas concretas. La primera consiste en reducir la prevalencia de la DCI en niños y niñas menores de dos años del 19,27 % en 2024 al 15,27 % en 2029. A esta meta se suma el incremento de la cobertura de servicios para la primera infancia del 38,91 % en 2024 al 42,51 % en agosto de 2029. Estas metas constituyen un horizonte estructurado, con indicadores y plazos definidos que posicionan a la DCI como un eje prioritario del Estado ecuatoriano.

Adicionalmente, el PND incorpora un enfoque de corresponsabilidad social y reconoce que la reducción de la DCI requiere el involucramiento activo de familias y comunidades en las prácticas de cuidado y alimentación saludable. En este marco, a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN), el PND busca asentar sus políticas territorialmente, priorizando intervenciones en zonas de mayor prevalencia de DCI, particularmente en áreas rurales e indígenas, donde las brechas sociales y económicas son mayores.

En suma, el PND propone una visión más integral y detallada que la evidenciada en los planes de los partidos. Incorpora un objetivo social más amplio que aborda de forma específica la DCI, articulando una política, estrategias y metas que trazan un horizonte concreto. No obstante, el plan aún se mantiene en un nivel general, sin detallar programas sectoriales, instituciones responsables ni recursos asignados. En este sentido, el PND presenta un abordaje sólido de la DCI, pero su impacto dependerá de la capacidad de gestión y de la voluntad política para cumplir con las metas propuestas.

De iniciativas sectoriales a una política de Estado en desnutrición crónica infantil

Hasta este punto se han analizado las propuestas estatales y partidarias en torno a la desnutrición crónica infantil (DCI), desde distintos enfoques y niveles. No obstante, más allá de las visiones estatales y partidarias, también se han configurado iniciativas desde la sociedad civil y la cooperación internacional, que aportan insumos valiosos frente a esta problemática estructural.

Entre estas experiencias destaca la Red Nacional de Nutrición Infantil (Redni), organización no gubernamental cuyo objetivo es erradicar la DCI a través de cuatro ejes estratégicos: nutrición materno-infantil, cambio social, políticas públicas de calidad y corresponsabilidad social (Redni, 2024). Otra iniciativa relevante es la alianza entre Unicef y el Ministerio de Salud Pública (MSP) para impulsar políticas públicas enfocadas en la lactancia materna (Unicef y Ministerio de Salud Pública, 2014).

Asimismo, organizaciones como World Visión han desarrollado proyectos en los cantones Colta y Guamote (provincia de Chimborazo) orientados a “promover el cambio social y comportamientos a favor de la prevención de la desnutrición crónica infantil” (World Vision, 2024, p. 67). A estas se suman las acciones promovidas por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en conjunto con el Ministerio de Educación (Mineduc), que impulsan un nuevo modelo de alimentación escolar basado en productos locales y en la participación de pequeños productores, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y dinamizar las economías locales (PMA y Mineduc, 2024).

Estas iniciativas reflejan la diversidad de esfuerzos realizados en el país, pero también evidencian la necesidad de articularlos en un marco institucional más amplio y sostenido. En este sentido, el Consejo Consultivo DCI³, que coordina acciones con múltiples sectores⁴, y la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil proponen la construcción de una política de Estado como un eje central de la política social, que trascienda los ciclos de gobierno y permita establecer un compromiso nacional de largo plazo.

La propuesta de política de Estado para prevenir y reducir la DCI se estructura en diez ejes estratégicos que articulan la participación del Estado,

³ El Consejo Consultivo DCI, creado mediante Acuerdo ministerial en 2022, está integrado por 20 personas de diversos sectores. Su objetivo es “la prevención y la reducción de la desnutrición crónica infantil, es un espacio de consulta, diálogo, acuerdo y articulación de las organizaciones de la sociedad civil, academia, cooperación, internacional, medios de comunicación y sector privado, para dar seguimiento a la implementación de la Política de Estado”.

⁴ Las organizaciones integrantes del Consejo Consultivo DCI son: la Universidad San Francisco de Quito, la Fundación REDNI, la Federación Médica Ecuatoriana, la Delegación de la Unión Europea en Ecuador, la Corporación Integral para el Desarrollo Social Mushuk Kawsay, el Plan Internacional Ecuador, la Asociación Vivir, GK Ecuador, la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (Corape), la Universidad Andina Simón Bolívar, ChildFund International USA, el Pacto por la Niñez y Adolescencia, la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas (Anfab), la Federación de Producción Agropecuaria Sostenible Kayambi, la Fundación Alfredo Jijón-La Ribera, la Universidad Casa Grande, el Programa Mundial de Alimentos, la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, el Banco de Alimentos Diakonia y la Fundación Esquel.

la sociedad civil y el sector privado. Estos ejes recogen las dimensiones más críticas de la problemática —nutrición, salud, agua, soberanía alimentaria, corresponsabilidad social, institucionalidad y gobernanza—, las cuales se traducen en acciones estratégicas pensadas a largo plazo.

Figura 8.8
Ejes y propuestas de la política de Estado para erradicar la DCI

Eje	Propuesta
1. Cultura de crianza saludable desde la interculturalidad	Promover prácticas de nutrición, lactancia y crianza respetuosa, integrando saberes interculturales para garantizar un inicio de vida saludable.
2. Descentralización y gestión local	Impulsar la corresponsabilidad de los gobiernos locales mediante ordenanzas y competencias específicas en prevención de la DCI.
3. Legislación nacional y local para sostenibilidad técnica y financiera	Establecer marcos normativos y mecanismos de financiamiento estables que garanticen la continuidad en las acciones.
4. Evaluaciones nacionales y locales estandarizadas	Diseñar e implementar sistemas de medición y monitoreo de la DCI, con participación académica e intersectorial.
5. Prevención del embarazo adolescente	Desarrollar programas educativos y de salud sexual y reproductiva para reducir la incidencia del embarazo adolescente.
6. Debate nacional sobre la economía del cuidado	Visibilizar y valorar el trabajo de cuidado como parte de la política pública, incorporando la corresponsabilidad familiar, comunitaria y estatal.
7. Reforma de los servicios de desarrollo infantil temprano	Mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de los servicios de desarrollo infantil, ampliando la infraestructura y fortaleciendo las capacidades del talento humano.
8. Fortalecimiento de los sistemas agroecológicos y de seguridad alimentaria	Impulsar la producción agroecológica y las cadenas locales de abastecimiento, vinculando la agricultura familiar con programas de nutrición y alimentación escolar.
9. Estrategia de salud pública sensible a la gestación y primera infancia	Incorporar lineamientos de atención diferenciada para mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de cinco años, con énfasis en prevención.
10. Alimentación infantil en contextos de emergencia	Garantizar criterios nutricionales y planes de respuesta para asegurar la adecuada alimentación infantil en situaciones de crisis o desastres.

Elaboración propia

Fuente: Organizaciones integrantes de Consejo Consultivo DCI.

Alfredo Jijón-La Ribera, la Universidad Casa Grande, el Programa Mundial de Alimentos, la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, el Banco de Alimentos Diakonia y la Fundación Esquel.

En conjunto, los diez ejes constituyen un marco de acción integral que combina propuestas estructurales (legislación, financiamiento, descentralización), acciones socioculturales (cultura de la crianza, economía del cuidado, corresponsabilidad) y elementos intersectoriales (mejora de la salud, desarrollo infantil, seguridad alimentaria, alimentación escolar y gestión en emergencias). El valor de esta propuesta no reside únicamente en atender los determinantes inmediatos de la DCI, sino también en su capacidad para abordar las causas estructurales —como la pobreza, el embarazo adolescente y la precariedad de los sistemas de cuidado—, mediante una visión de largo aliento que supere las coyunturas y ciclos políticos, y así consolidar un compromiso sostenido del Estado y la sociedad.

Conclusiones

1. La desnutrición crónica infantil (DCI) constituye uno de los principales desafíos estructurales que enfrenta Ecuador. Sus impactos no solo comprometen la salud inmediata de niños y niñas, sino que se prolongan a lo largo de sus vidas, reduciendo sus posibilidades de completar trayectorias educativas oportunas y de calidad, limitando su inserción en empleos dignos y aumentando la susceptibilidad a padecer enfermedades, lo que compromete el desarrollo del país en el largo plazo. El diagnóstico evidenció que la prevalencia de la DCI se agrava por desigualdades territoriales y étnicas, lo que ubica al Ecuador como el cuarto país con mayor prevalencia de DCI en la región.
2. La falta de acceso seguro y continuo a agua potable, saneamiento e infraestructura básica agrava este escenario y limita la efectividad de las intervenciones en nutrición y salud infantil, porque aumenta el riesgo de infecciones y enfermedades gastrointestinales que dificultan la adecuada absorción de nutrientes.
3. Además, la incidencia de embarazo adolescente en el país refuerza el círculo de vulnerabilidad asociado a la DCI. Las madres adolescentes suelen ver interrumpidas sus trayectorias educativas y tienen mayores barreras para acceder a empleo digno, lo que limita las condiciones materiales, de cuidado y estimulación de

sus hijos e hijas. Como se ha señalado en las propuestas de la sociedad civil, sin una política robusta de educación integral en sexualidad y prevención del embarazo adolescente, la DCI tiende a reproducirse de forma intergeneracional.

4. Las posturas de los planes de gobierno analizados reflejan un consenso en torno al reconocimiento de la DCI como prioridad nacional, aunque con enfoques y niveles de desarrollo diferenciados. Una de las propuestas se distingue por articular un enfoque intercultural y comunitario, vinculado a la soberanía alimentaria y la agricultura familiar y campesina, mientras que otras priorizan abordajes programáticos centrados en el acceso al agua potable, la mejora de las condiciones de saneamiento, la promoción de la lactancia materna y programas de educación en alimentación para la primera infancia. En contraste, el Plan Nacional de Desarrollo profundiza el diagnóstico, establece metas cuantificables y propone un enfoque territorializado, lo cual permite observar con mayor claridad los compromisos y la postura del Estado frente al problema.
5. Aunque la DCI ha sido identificada como un problema central del país en distintos periodos de planificación y en diversas estrategias sectoriales, las acciones han permanecido principalmente en el plano programático, logrando avances parciales que no han podido consolidarse en un marco de política de Estado estable y vinculante. El paso hacia la construcción de una política de Estado representa un momento clave para articular propuestas y esfuerzos que hoy están dispersos. El objetivo es generar una estrategia de largo plazo que trascienda las coyunturas y ciclos políticos, garantice sostenibilidad y consolide un compromiso nacional orientado a la reducción y erradicación de la DCI en el país.
6. Sin embargo, este objetivo solo será alcanzable si existe una voluntad política sostenida por parte de los tomadores de decisiones en todos los niveles de gobierno (central y locales). Sin este compromiso continuo, cualquier avance corre el riesgo de diluirse o, incluso, revertirse, perpetuando un problema que Ecuador ya no puede seguir postergando.

RETO 9: EDUCACIÓN

Dato revelador

Cerca de 450 mil niños y jóvenes entre 3 y 17 años no asistieron a ningún plantel educativo en lo que va entre 2024 y 2025.

Pregunta orientadora

¿Cómo garantizar una educación pertinente y de calidad en todos los niveles, que sea capaz de mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades?

Introducción

La educación es uno de los determinantes sociales más importantes para mejorar la calidad de vida y es transversal a toda la existencia humana. Se materializa en procesos de formación y actualización continua, tanto en instituciones públicas como privadas. Cada país tiene su propio modelo educativo, pedagógico y de evaluación para las diferentes etapas: inicial, liceo (bachillerato) y superior (pregrado y posgrado).

La educación incide directamente en la construcción de la convivencia pacífica y la ciudadanía, el acceso a empleo en sectores público y privado, la consolidación de la cultura democrática, el Estado de derecho, los derechos humanos y la participación cívica. También influye en el deporte, el arte, la cultura y la interculturalidad. De hecho, los países que más invierten en educación, investigación e innovación alcanzan consistentemente mejores niveles de desarrollo, calidad de vida y crecimiento (Diakodimitriou et al., 2025; Okoye et al., 2022; Thuy Tran, 2023).

Para contextualizar la problemática educativa en Ecuador, se presenta a continuación un diagnóstico basado en cifras clave sobre acceso, presupuesto, inversión en investigación, empleo y competencias digitales, que permitan plantear propuestas desde una perspectiva integral.

- Cerca de 450 mil niños y jóvenes entre 3 y 17 años no asisten a ningún plantel educativo entre 2024 y 2025 (Machado, 2025).
- Entre 2016 y 2024, el presupuesto asignado a educación se ha mantenido entre el 13,8 % y el 13,9 %, oscilando entre USD 4.935 millones y USD 5.302 millones (Ministerio de Finanzas Públicas del Ecuador, 2024). Es decir, no ha habido un incremento sustantivo, posiblemente por la crisis económica.

- Según el Banco Mundial, el país perdió 100 años de crecimiento económico por invertir escasamente en investigación (0,44 % del PIB) (Maloney et al., 2025; La Hora, 2025).

Durante la pandemia, los problemas del sistema educativo se evidenciaron en múltiples ámbitos. Por ejemplo, apenas el 46,5 % de los hogares en el sector urbano contaban con internet, frente al 16 % en zonas rurales, de un total de 4,8 millones de hogares (Ministerio de Educación, 2020). “Según la ministra de Educación, María Brown, hasta noviembre de 2021 unos 150.000 niños y adolescentes han dejado de estudiar producto de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19” (Machado, 2022). Por tanto, uno de los mayores retos es el acceso, la conectividad y la superación del analfabetismo digital.

De acuerdo con datos del INEC (2024d), de un total de 5.146.753 hogares, apenas el 33,2 % disponía de dispositivos tecnológicos (computadora de escritorio, laptop, tableta). El 66 % de los hogares tenía acceso a internet, con una significativa brecha entre el ámbito urbano (81 %) y el rural (48,1 %). En consecuencia, 1.751.158 hogares carecían de conexión a internet. A escala nacional, el 5,4 % de la población enfrenta analfabetismo digital, siendo del 1,9 % en las ciudades y del 14,1 % en la ruralidad.

Este panorama educativo se entrelaza con la crítica situación del empleo juvenil y la migración. Según el INEC (2024b), en enero de 2024, la tasa de desempleo en jóvenes de 18 a 29 años fue del 9 %, el subempleo alcanzó el 28,6 % y el empleo adecuado el 29,2 %, con un ingreso promedio de USD 472,2. Esta situación ha generado una ola migratoria significativa.

Desde 2022, la (población) ecuatoriana es la segunda nacionalidad más identificada en el cruce a través de la provincia del Darién (Panamá); ese año, 29.356 ecuatorianos pasaron por allí, y en 2023, esa cifra casi se duplicó, llegando a 57.250 personas. Hasta mayo de 2024, 12.128 ecuatorianos han usado este cruce, según el Servicio Nacional de Migración de Panamá. Adicionalmente, la DTM Encuesta de Intenciones y Dinámicas Migratorias en Ecuador (ENEDIM) – Ronda 1, realizada en abril de 2024 por la OIM, estima que 1,2 millones de ecuatorianos tienen la intención

de migrar al extranjero. De esta estimación, el 57,3% son hombres, en su mayoría con nivel de instrucción secundario (bachillerato). Así también, se destaca que cerca de 370.000 jóvenes de entre 18 y 29 años quieren migrar al exterior, lo cual representa cerca del 20% de los jóvenes de las 13 ciudades del estudio. (OIM, 2024).

La relación entre educación, empleo y migración cobra sentido, pues a mayor nivel educativo, existen más posibilidades de acceso a empleo adecuado (García et al., 2025). No obstante, muchos jóvenes no logran insertarse laboralmente en el país y optan por emigrar.

La educación enfrenta diversos problemas estructurales y culturales. No pueden dejarse de lado los valores democráticos, la formación en ciudadanía, la convivencia intercultural, la ética pública y las competencias necesarias para un mundo laboral cada vez más competitivo y globalizado. Aún no se ha consolidado una educación intercultural efectiva, ni se ha logrado establecer un vínculo real entre la oferta académica y la demanda del mercado laboral.

Dada la amplitud del tema, este análisis se enfoca en propuestas para tres niveles educativos: inicial, bachillerato y superior, este último integrado por universidades, institutos y escuelas politécnicas.

El análisis metodológico se sustenta en tres tipos de fuentes: a) los planes de gobierno de las cuatro organizaciones políticas con mayor votación en la última contienda electoral para la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional (2025-2029); b) el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029; y c) estudios relevantes de organizaciones de la sociedad civil.

Posturas de las organizaciones políticas

A continuación se presentan las posturas de las organizaciones políticas en sus coincidencias y diferencias.

Figura 9.1
Coincidencias y diferencias en las propuestas de planes de gobierno
de organizaciones políticas en materia de educación

Eje de análisis	Coincidencias	Diferencias
Diagnóstico educativo	Reconocimiento de brechas urbano-rurales, problemas de acceso, deterioro de infraestructura, rezagos en calidad y efectos de la pandemia sobre el sistema educativo.	Varía la profundidad del diagnóstico: algunos enfoques incluyen cifras concretas (deserción, infraestructura, resultados de aprendizaje), mientras otros se centran más en dimensiones socioculturales o territoriales sin cuantificación detallada.
Equidad territorial y pertinencia	La educación debe adaptarse a distintos contextos territoriales y socioculturales, con especial atención a zonas rurales y grupos históricamente excluidos.	Algunas priorizan la redistribución de recursos educativos, otras la pertinencia curricular (por ejemplo, del bachillerato técnico) y otras la integración de la dimensión cultural, artística y comunitaria como parte de la política educativa.
Infraestructura educativa	Deterioro significativo de la infraestructura escolar y que es necesario invertir en su rehabilitación y ampliación.	Algunos planteamientos cuantifican el deterioro y proponen programas masivos de reconstrucción; otros solo aluden de forma general a la precariedad o la vinculan principalmente a la modernización tecnológica y a la mejora de equipamiento.
Deserción escolar	La deserción escolar aumentó significativamente en los últimos años y que debe ser atendida como prioridad de política educativa.	Se diferencian en la interpretación de las causas: unas la asocian principalmente a pobreza y ruralidad; otras a violencia y entornos escolares inseguros; otras a la brecha digital y a la falta de conectividad; algunos incorporan la idea de programas específicos de reinserción escolar.
Calidad educativa y aprendizajes	Los niveles de aprendizaje son insuficientes y que se requieren intervenciones estructurales para mejorar la calidad educativa.	Estrategias distintas: reforma curricular integral; fortalecimiento del bachillerato técnico con pertinencia territorial; intervención focalizada en aprendizajes básicos (lectura, matemáticas); implementación de sistemas de evaluación y seguimiento permanentes.

Docencia y formación profesional	La importancia de mejorar la formación inicial y continua del profesorado, así como su actualización pedagógica.	Diferencias en los mecanismos propuestos: énfasis en capacitación pedagógica, en formación técnico-profesional, en incentivos y evaluación docente, o en mejorar las condiciones laborales y de carrera profesional para atraer y retener talento en el sistema educativo.
Tecnología y conectividad	La brecha digital limita los aprendizajes y que es necesario ampliar la conectividad y el acceso a dispositivos para estudiantes y centros educativos.	Varía la profundidad del enfoque: algunas proponen una digitalización integral del sistema educativo; otras se concentran en dotar de equipos y conectividad básica a escuelas rurales; otras incluyen la tecnología como complemento, no como eje transformador central.
Articulación educación-trabajo	La necesidad de articular la educación técnica y superior con las demandas del mercado laboral, para mejorar la empleabilidad de egresados y la pertinencia de la oferta formativa.	Se proponen estrategias diversas: fortalecer la pertinencia territorial del bachillerato técnico; vincular la educación con sectores productivos específicos; revisar y ajustar la oferta de educación superior según la demanda laboral y las prioridades de desarrollo nacional y regional.

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, Pachakutik y PSP).

Las cuatro organizaciones políticas coinciden en señalar las brechas históricas que hay entre las áreas urbana y rural en materia de acceso, cobertura y calidad en los distintos niveles. Asimismo, todas resaltan que la pandemia agudizó estas diferencias y reconocen la necesidad de investigar a fondo el estado de la educación postpandemia, considerándola una deuda pendiente del Estado.

Otras preocupaciones compartidas incluyen la falta de conectividad, equipamiento tecnológico e infraestructura adecuada en los planteles públicos de todos los niveles. De igual manera, la capacitación permanente para los docentes y la pertinencia entre la oferta académica y el mercado laboral son temas recurrentes, aunque las soluciones propuestas varían entre los partidos.

El resultado de las elecciones generales otorgó la Presidencia de la República a ADN, partido que también obtuvo la primera mayoría en la Asamblea Nacional. Este escenario político implicó una transición desde su

plan de gobierno, inscrito en el Consejo Nacional Electoral (CNE) durante la campaña, hacia el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 2025-2029. Dicho plan es el instrumento de obligatorio cumplimiento para el Gobierno, según lo establece la Constitución de la República. En el siguiente apartado se analiza su contenido en materia de educación.

Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

En su diagnóstico, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce los siguientes problemas distribuidos en dos áreas principales: educación básica y bachillerato, y educación superior.

Respecto a la educación básica y el bachillerato, el sistema enfrenta desafíos de acceso, permanencia y culminación de estudios, con especial incidencia en zonas rurales y en poblaciones indígenas y afrodescendientes. Persisten altas tasas de abandono escolar y profundas desigualdades de género. Si bien se ampliaron los programas de alimentación escolar y de infraestructura, aún se registran déficits en cobertura, conectividad y pertinencia curricular. Adicionalmente, la pobreza y el trabajo infantil se mantienen como causas estructurales de exclusión (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 89-92).

Acerca de la educación superior, el sistema universitario y técnico evidencia inequidades en acceso y calidad, tales como bajos niveles de inclusión de estudiantes provenientes de pueblos y nacionalidades, y una escasa pertinencia de la oferta académica con las demandas del mercado laboral. Se señala también una débil articulación con el sistema productivo, un financiamiento insuficiente y una limitada inversión en investigación, innovación y transferencia tecnológica (pp. 93-94).

Un tercer problema identificado es la calidad educativa general. Los bajos niveles de aprendizaje, las limitaciones en la formación y evaluación docente, y la escasa incorporación de enfoques innovadores (desarrollo de competencias, resiliencia, interculturalidad) dificultan el cumplimiento de estándares de calidad. Se identifica, además, la necesidad de fortalecer las bibliotecas, garantizar la conectividad digital y proveer recursos pedagógicos actualizados (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 90-92).

Como se desprende del análisis, las similitudes clave en el diagnóstico son:

- **Educación inicial:** Consenso en los problemas de acceso y permanencia, en las brechas urbano-rurales y en el déficit de infraestructura y conectividad.
- **Bachillerato:** Coincidencia en la baja pertinencia curricular y en las brechas de cobertura.
- **Educación superior:** Acuerdo en los problemas de pertinencia, financiamiento y calidad.

Propuestas

La educación enfrenta problemas históricos de carácter tanto estructural como coyuntural. Entre los estructurales destaca la inexistencia de una política pública sostenida, que trascienda los ciclos de gobierno, en materias esenciales como el acceso universal, la cobertura, los estándares de calidad, la evaluación, la conexión con el mercado laboral, la capacitación docente continua y la reducción de la brecha de recursos entre las áreas rural y urbana.

Los problemas coyunturales, por su parte, responden a los desafíos actuales. Estos incluyen la necesidad de formar perfiles profesionales competitivos que se adapten a las exigencias del mercado y del Estado; la constante incorporación de nuevas tecnologías, inteligencia artificial y modalidades de enseñanza (digitales e híbridas); el desarrollo de habilidades blandas; y la creación de planes de seguridad ante el acecho de la delincuencia en los centros educativos.

Para organizar las diversas propuestas de las organizaciones políticas, el Plan Nacional de Desarrollo y la sociedad civil, a continuación, se presentan tres tablas. Cada una corresponde a un nivel educativo (inicial, bachillerato y superior) y agrupa las soluciones en nueve ejes temáticos: acceso y equidad, calidad educativa, infraestructura y conectividad, formación docente, inclusión social y cultural, innovación e investigación, gestión y gobernanza, inversión y financiamiento, y violencia y convivencia.

Figura 9.2
Propuestas para educación inicial

Nivel educativo	Eje temático	Propuestas
Inicial	Calidad educativa	Mejorar la calidad y pertinencia curricular para asegurar un desarrollo integral. Ampliar la cobertura del servicio con equidad territorial y social.
	Infraestructura y conectividad	Garantizar infraestructura segura y equipada, junto con conectividad digital universal para los centros de desarrollo infantil.
	Formación docente	Implementar un plan de formación, capacitación y actualización continua para el personal docente, que promueva activamente la inclusión social, cultural y de género.
	Inclusión social y cultural	Promover la inclusión social, cultural y de género en los contenidos y prácticas pedagógicas.
	Innovación e investigación	Ampliar la cobertura y el acceso con equidad territorial y social.
		Garantizar una infraestructura adecuada y conectividad digital.
		Impulsar la innovación pedagógica y la investigación aplicada.
	Gestión y gobernanza	Fortalecer la gobernanza del sistema y promover la descentralización de la gestión educativa.
	Inversión y financiamiento	Incrementar de forma sostenida la inversión y el financiamiento para la educación inicial.
	Violencia y convivencia	Diseñar e implementar planes para la prevención de la violencia infantil y el fomento de una cultura de paz.

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, PSP, PK), Plan Nacional de Desarrollo, Ulloa (2020).

Figura 9.3
Propuestas para el nivel de bachillerato

Nivel educativo	Eje temático	Propuestas
Bachillerato	Calidad educativa	Mejorar la calidad educativa y la pertinencia curricular.
	Infraestructura y conectividad	Fomentar la descentralización y la gobernanza.
	Formación docente	Implementar planes de formación, capacitación y fortalecimiento para el personal docente.
	Gestión y gobernanza	Fortalecer la descentralización y la gobernanza del sistema educativo.
	Violencia y convivencia	Prevenir la violencia en el entorno escolar y fomentar los valores democráticos.

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, PSP, PK), Plan Nacional de Desarrollo, Ulloa (2020).

Figura 9.4
Propuestas para el nivel de educación superior

Nivel educativo	Eje temático	Propuestas
Superior	Calidad educativa	Garantizar una infraestructura adecuada y conectividad digital.
	Infraestructura y conectividad	Modernizar la infraestructura y asegurar la conectividad digital en las instituciones.
	Inclusión social y cultural	Promover políticas de inclusión social, cultural y de género para el acceso y la permanencia equitativa.
	Gestión y gobernanza	Impulsar la innovación pedagógica y la modernización de los modelos de gestión.
	Inversión y financiamiento	Incrementar la inversión y el financiamiento educativo. Establecer fuentes de financiamiento claras y sostenibles, especialmente para los institutos públicos.
	Violencia y convivencia	Establecer protocolos, normativa y procedimientos de prevención y sanción contra la violencia.
	Innovación e investigación	Fomentar la investigación aplicada, la creación de redes científicas y el uso ético de la inteligencia artificial (IA).

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, PSP, PK), Plan Nacional de Desarrollo, Ulloa (2020).

Conclusiones

Aunque este documento presenta un diagnóstico y propuestas de forma separada para los niveles de educación inicial, bachillerato y superior, la educación no debe comprenderse de manera fragmentada. Las acciones u omisiones en un nivel repercuten directamente en el siguiente. En este sistema interconectado, el acceso universal a una educación de calidad sigue siendo el desafío fundamental.

1. Inversión y equidad. Se evidencia la necesidad de una mayor y progresiva inversión en la educación pública de todos los niveles, particularmente en infraestructura, conectividad y tecnologías. De lo contrario, se perpetúa una doble brecha: la que existe entre las áreas rural y urbana, y la que separa a la educación privada de la pública. Esta desigualdad estructural impide una verdadera igualdad de oportunidades para los estudiantes del sistema fiscal, especialmente los de zonas rurales.

2. Capacitación docente e investigación. La inversión en capacitación continua es impostergable para el personal docente de todos los niveles. Las áreas prioritarias incluyen innovación pedagógica, uso de TIC, inteligencia artificial, competencias digitales, habilidades blandas, idiomas y resolución de conflictos. Del mismo modo, es crucial dar el salto hacia una investigación más aplicada.

3. Pertinencia y reforma curricular. La pertinencia de la educación es esencial, pues de ella depende la formación ciudadana, técnica y ética. Ecuador requiere una reforma integral de sus planes de estudio, mallas curriculares y perfiles de egreso para responder a los retos de un mundo que exige actualización, innovación y adaptación constantes.

Persiste, además, una desconexión entre el bachillerato y la educación superior, causada por la falta de estrategias de orientación vocacional y por un marcado centralismo universitario en Quito y Guayaquil, que privilegia carreras tradicionales como Derecho, Administración y Medicina. Como ejemplo de esta distorsión, Ecuador tiene 38,47 médicos por cada 100.000 habitantes, una cifra muy

superior a los 23 recomendados por organismos internacionales (Rosero, 2024).

4. Inclusión social y cultural. La inclusión exige fortalecer la educación intercultural bilingüe para los pueblos y nacionalidades, así como garantizar el acceso de este segmento de la población a todos los niveles del sistema educativo.

5. Fomento de la investigación y la innovación. Ecuador debe incrementar progresivamente la inversión en investigación e innovación. La exigua inversión histórica (0,44% del PIB) ha limitado el crecimiento económico del país. Pese a que la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) exige a las universidades invertir el 6% de su presupuesto en investigación, esta norma se incumple de forma generalizada. Es imperativo no solo aumentar los fondos, sino también orientar la investigación hacia la resolución efectiva de problemas sociales.

6. Gestión y gobernanza descentralizada. La educación se fortalecería mediante un esquema de gestión y gobernanza descentralizado, que otorgue competencias y recursos para mejorar la calidad, la pertinencia y la autonomía en los niveles de educación inicial y bachillerato, en correspondencia con las características de cada territorio.

7. Seguridad y convivencia. En el actual contexto de inseguridad, es necesario implementar estrategias de protección para el sistema educativo. Esto implica el diseño, la implementación y la evaluación de planes de prevención de la violencia, así como la formación en valores y el acompañamiento en salud mental. Es urgente un trabajo coordinado entre los tres niveles para unificar criterios y asegurar la coherencia de las políticas.

8. Educación para el bienestar. La incorporación de contenidos transversales sobre salud y bienestar es esencial. Temas como la nutrición, la salud mental, la planificación familiar, la prevención de enfermedades y del embarazo adolescente contribuyen directamente a combatir problemáticas como la desnutrición crónica infantil y las enfermedades de transmisión sexual.

RETO 10: INEQUIDADES TERRITORIALES

Dato revelador

En Ecuador, la pobreza rural (41,7 %) es casi tres veces mayor que la urbana (15,7 %). (INEC y ENEMDU, junio de 2025).

Pregunta orientadora

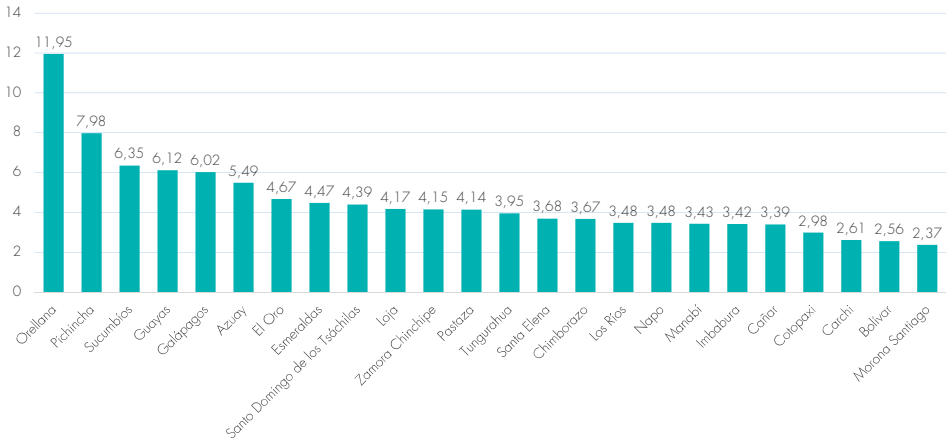
¿Qué tan lejos está Ecuador de construir un modelo de desarrollo descentralizado y equitativo entre sus territorios?

Introducción

Las desigualdades territoriales en Ecuador se expresan, entre otros aspectos, en la distribución del ingreso y la capacidad productiva entre provincias. En este marco, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita es un indicador que permite medir los ingresos promedio de la población y contrastarlos entre los territorios más dinámicos y aquellos con menor actividad económica. Sin embargo, este indicador no refleja cómo se distribuyen los ingresos ni la movilidad de capitales hacia otros territorios.

De acuerdo con datos del Banco Central (2024, p. 185), presentados en el libro *9 retos que enfrenta el Ecuador*, existen brechas significativas en el PIB per cápita por provincia: Orellana (11,95), Pichincha (7,98), Sucumbíos (6,35), Guayas (6,12) y Galápagos (6,02) presentan los valores más altos, mientras que Bolívar (2,56), Carchi (2,61), Morona Santiago (2,37) y Santa Elena (3,68) registran los más bajos. Esta evidencia refleja la concentración de actividad económica en ciertas provincias, pero también muestra que un mayor nivel de producción no necesariamente se traduce en desarrollo local. En el caso de las provincias petroleras como Orellana y Sucumbíos, el elevado PIB per cápita responde a la extracción de recursos naturales, sin que ello signifique mejoras sustantivas en las condiciones de vida de su población.

Figura 10.1
PIB per cápita por provincia, 2020 (BCE)



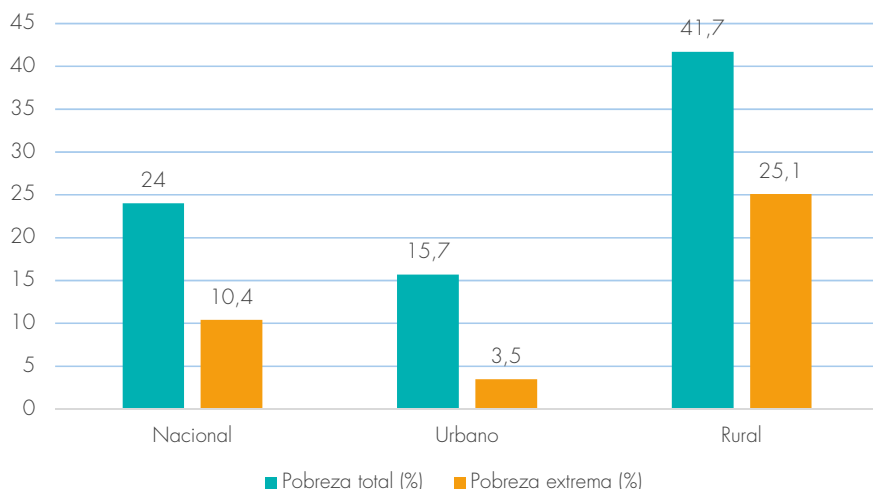
Elaboración propia

Fuente: Banco Central del Ecuador (2024, p. 185).

Las diferencias en la generación de la riqueza se traducen en brechas de pobreza entre los territorios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de junio de 2025, la pobreza por ingresos alcanzó el 24 % de la población y la pobreza extrema el 10,4 %, a escala nacional (INEC, 2025). Si bien estos porcentajes representan una leve mejora en el sector urbano respecto de 2022 (25,2 % y 8,2 %), las diferencias urbano-rurales se amplían: la pobreza en las ciudades se ubica en el 15,7 %, mientras que en el campo alcanza el 41,7 %. En el caso de la pobreza extrema, la brecha es aún más marcada: 3,5 % en zonas urbanas frente al 25,1 % en las rurales.

Estos resultados demuestran una brecha territorial persistente que sigue un patrón histórico: mientras las áreas urbanas logran una reducción gradual de la pobreza, en el sector rural las cifras duplican e incluso triplican los promedios nacionales. Por tanto, la brecha en los niveles de pobreza constituye otra dimensión de las desigualdades territoriales del país.

Figura 10.2
Pobreza total y extrema según área: junio 2025 (INEC, ENEMDU)



Elaboración propia
Fuente: INEC (2025).

A esta diferencia en los niveles de pobreza se suma la forma en que se distribuyen los ingresos, expresada a través del coeficiente de Gini⁵. En Ecuador, el coeficiente de Gini se ubicó en 0,444 a escala nacional en junio de 2025, mostrando una ligera mejora respecto a junio de 2024 (0,456). En el área urbana, el coeficiente fue de 0,413, mientras que en el área rural ascendió a 0,482, lo que evidencia una mayor desigualdad de ingresos en zonas rurales, donde también se concentran los niveles más altos de pobreza. Aunque hubo una leve mejora general entre 2024 y 2025, la diferencia no es estadísticamente significativa ni refleja cambios sustanciales en la distribución de la riqueza.

⁵ Este último mide la desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad. Se expresa en una escala de 0 a 1: cuando más se acerca a 1, mayor es la concentración de riqueza en pocas manos; mientras que, cuanto más próximo a 0, más equitativa es la distribución.

Figura 10.3
Coeficiente de Gini según área: junio 2024-2025 (INEC, ENEMDU)

Area	Coeficiente de Gini 2024	Coeficiente de Gini 2025	Variación
Nacional	0,456	0,444	↓ 0,012
Urbano	0,425	0,413	↓ 0,012
Rural	0,481	0,482	↑ 0,001

Elaboración propia
Fuente: INEC (2025).

Además de las brechas económicas y de ingreso, las desigualdades territoriales también se expresan en el acceso a servicios básicos. Esta dimensión muestra las diferencias estructurales en infraestructura y cobertura pública entre las áreas urbanas y rurales, siendo uno de los indicadores más tangibles de bienestar y equidad territorial.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2022 (INEC, 2024h), las coberturas de agua, saneamiento y recolección de residuos presentan importantes asimetrías. Mientras que en el área urbana el 93,9 % de las viviendas dispone de agua por red pública, en la rural la cobertura es de apenas el 66,9 %. Las brechas son aún más notorias en alcantarillado (82,7 % urbano frente a 35,8 % rural) y en recolección de residuos (98,8 % y 70,8 %, respectivamente). Si bien las brechas en acceso a energía eléctrica se aproximan al acceso total, en ambos casos (98,8 % urbano y 94,9 % rural), las brechas en agua y saneamiento evidencian que la infraestructura básica sigue concentrada en zonas urbanas, especialmente en las capitales provinciales.

Figura 10.4
Cobertura de servicios básicos por área: Censo 2022 (INEC, 2024h)

Servicio básico	Urbana (%)	Rural (%)	Brecha (%)
Agua por red pública	93,9	66,9	27
Energía eléctrica de red pública	98,9	94,9	4
Recolección de basura	98,8	70,8	28
Red pública de alcantarillado	82,7	35,8	46,9

Elaboración propia
Fuente: INEC (2024h).

En la dimensión educativa, las desigualdades territoriales se expresan tanto en el analfabetismo como en la asistencia escolar. Según el Censo de Población y Vivienda 2022 (INEC, 2024h), la tasa de analfabetismo entre la población de 15 años y más es del 6,8 % en el área rural, frente al 2,0 % en la urbana. Esto confirma una brecha clara en acceso y permanencia educativa.

Respecto a los niveles de asistencia escolar, la tasa neta de educación básica es ligeramente superior en el área rural (92,4 %) en comparación con la urbana (90,8 %), lo que indica una mejora en la cobertura inicial. No obstante, en bachillerato la tendencia se invierte: 78,4 % en el área urbana frente a 72,4 % en la rural. Esto refleja mayores dificultades para la transición y culminación de la educación secundaria en zonas rurales.

Figura 10.5
Indicadores educativos por área: Censo 2022 (INEC, 2024h)

Indicador	Urbana (%)	Rural (%)	Brecha (%)
Analfabetismo (15+ años)	2	6,8	4,8
Tasa neta de asistencia a Educación General Básica (EGB)	90,8	92,4	-1,6
Tasa neta de asistencia a Bachillerato	78,4	72,4	6

Elaboración propia
Fuente: INEC (2024h).

Las desigualdades territoriales en educación son un reflejo tanto de los avances en cobertura como de las limitaciones en la permanencia. Aunque las brechas urbano-rurales se han reducido en los niveles iniciales, persisten o se amplían en niveles medios.

Asimismo, las desigualdades territoriales se hacen visibles en el ámbito digital, estrechamente vinculado con las dimensiones educativa y productiva. Según la Encuesta de Tecnologías de la Información y Comunicación (INEC, 2024d), el acceso a internet alcanza al 73,3 % de los hogares urbanos, frente al 48,1 % de los rurales. Aunque esta última cifra mejoró respecto a 2022 (38,0%), la brecha digital sigue siendo significativa.

El analfabetismo digital afecta al 14,1 % de la población rural y apenas al 1,9 % de la urbana, lo cual revela desigualdades en el acceso, uso y aprovechamiento de herramientas tecnológicas.

En el ámbito de la salud también se observan brechas territoriales significativas. La tasa promedio nacional es de 1,3 camas hospitalarias por cada mil habitantes, pero existen diferencias importantes entre provincias: Tungurahua (1,72) y Pichincha (1,67) registran las tasas más altas, mientras que Orellana (0,64) y Bolívar (0,92) tienen las más bajas. Estas disparidades evidencian una brecha en la infraestructura de salud que limita las capacidades de respuesta y cobertura para la población (INEC, 2024a).

Las brechas económicas, sociales y educativas confirman el carácter estructural de las desigualdades territoriales en el país. Esta persistencia

demanda respuestas políticas sostenidas y una visión integral para establecer soluciones de corto y largo plazo⁶.

En este contexto, resulta pertinente analizar cómo las principales organizaciones políticas de la última contienda electoral (2025) abordan esta problemática en sus planes de gobierno.

Posturas respecto de las desigualdades territoriales

A continuación, se sintetizan las posiciones y propuestas de las organizaciones políticas, a partir de sus planes de gobierno, vinculadas al reto de las inequidades territoriales. La Figura 10.6. resume las principales coincidencias y diferencias programáticas, agrupadas en seis ejes. La síntesis busca mostrar los puntos de encuentro y las particularidades que distinguen las estrategias de cada propuesta.

Figura 10.6
Síntesis comparativa de propuestas sobre inequidades territoriales

Eje	Coincidencias	Diferencias
1. Pobreza, protección social y vivienda digna	Coinciden en priorizar a grupos y territorios vulnerables mediante programas de protección social, vivienda y servicios básicos para reducir la pobreza multidimensional.	Un plan desarrolla varias propuestas de programas de asistencia social transferencias monetarias, inclusión económica y acceso a vivienda social, con crédito blando y alianzas multisectoriales.
		Otro propone un Fondo Nacional de Tierras y crédito rural para transformar minifundios en fincas agroecológicas, con titularización para mujeres y jóvenes como vía de justicia territorial.
2. Descentralización y planificación territorial	Plantean fortalecer la planificación y gestión territorial descentralizada, articulando al Estado, GAD y comunidades para cerrar brechas regionales.	Un plan propone restaurar el régimen descentralizado de planificación participativa y redistribuir el ingreso nacional mediante transferencias garantizadas a los GAD.
		Otro enfatiza la urbanización sostenible y la gestión de asentamientos humanos a través de modelos de ordenamiento territorial participativos, articulados a sistemas de transporte y desarrollo local.
		Otro plantea un sistema nacional de alertas y monitoreo de riesgos que integra a los GAD como nodos territoriales, reforzando la respuesta desde los territorios.

⁶ Nota: Los datos del PIB provincial corresponden a 2020 (BCE) citados en el libro *9 retos que enfrenta el Ecuador* (2024). Los indicadores de pobreza, Gini, servicios básicos y educación provienen de fuentes actualizadas a 2022-2025; por tanto, las comparaciones entre series son de carácter referencial.

3. Infraestructura vial, e integración territorial	• Coinciden en que la mejora de la infraestructura vial y del transporte es condición para integrar territorios urbanos y rurales y apoyar el desarrollo local.	• Un plan propone un plan nacional de mantenimiento vial, vías sostenibles y un sistema unificado de gestión de transporte. • Otro plan enfatiza la construcción de vías de conexión comercial estratégicas y la gestión de la infraestructura vial a nivel local, adaptando las soluciones a las necesidades de cada comunidad.
4. Conectividad digital y brecha tecnológica	• Coinciden en reducir la brecha digital urbano-rural mediante la expansión de infraestructura de telecomunicaciones y programas de conectividad en comunidades apartadas.	• Un plan propone internet comunitario con subsidio estatal y mayor ancho de banda para pueblos y nacionalidades. • Otro plantea centros de conectividad rural, obligaciones de inversión social para las empresas de telecomunicaciones. • Un documento incorpora el uso de inteligencia artificial y estadísticas sectoriales para orientar políticas públicas en telecomunicaciones. • Otro detalla la reducción de la brecha tecnológica mediante cobertura universal de energía eléctrica, telecomunicaciones e internet, y la recuperación de infocentros para población de bajos ingresos.
5. Educación y territorio	• Coinciden en ampliar la oferta educativa pública en territorios rurales y desfavorecidos, adaptando contenidos y modalidades a las realidades locales para reducir brechas urbano-rurales.	• Un plan prioriza la redistribución de recursos educativos con criterios de equidad social y territorial, la adaptación de la educación rural y el fortalecimiento del bachillerato técnico y la educación tecnológica vinculados a las potencialidades de cada territorio. • Otro enfatiza la descentralización del currículo, el fortalecimiento de la infraestructura educativa rural y el uso de educación virtual y a distancia para llegar a comunidades apartadas.
6. Agua, saneamiento y justicia ecológica territorial	• Plantean mejorar el acceso territorialmente equitativo a agua potable, saneamiento y un ambiente sano, articulando inversión pública y gestión territorial.	• Un plan habla de justicia ecológica, garantizando igualdad en el acceso y disfrute de bienes naturales, la reparación de desigualdades ambientales y la participación territorial en la transición energética y el cambio climático. • Un plan propone articular a los GAD con la banca pública de desarrollo para financiar programas de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en zonas rurales y comunitarias. • Un documento vincula la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas con programas de acceso a vivienda, servicios de agua potable y saneamiento.

Elaboración propia

Fuente: ADN (2024), RC (2024), PK (2024) y PSP (2024).

Postura y propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

En el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) se integra la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que “es la expresión de la política pública nacional en el territorio [...]” (SENPLADES, 2025, p. 233) y establece prioridades de atención de acuerdo con las desigualdades territoriales y potencialidades locales. En este marco, el PND aborda las desigualdades territoriales desde una perspectiva integral, combinando el diagnóstico sectorial —pobreza, servicios y producción— con un enfoque territorial de planificación.

El PND presenta un diagnóstico que evidencia que las inequidades territoriales son un reflejo de desigualdades estructurales como la pobreza, el acceso a servicios básicos y la dimensión productiva. Así, la pobreza multidimensional afecta desproporcionalmente a las zonas rurales, donde la incidencia es más del doble que en zonas urbanas. En materia de vivienda, el déficit habitacional se manifiesta principalmente por falta de viviendas adecuadas, seguras y con acceso a servicios básicos, siendo más incidente en el área rural que en las ciudades. La misma tendencia se repite en brechas de conectividad digital, acceso a agua potable, saneamiento e infraestructura productiva. El PND busca subsanar estas inequidades mediante el diseño de políticas de inversión, descentralización y fortalecimiento de capacidades locales.

En este marco, la ETN establece tres directrices para afrontar las inequidades territoriales, las cuales están alineadas con los objetivos, políticas y metas del PND. Estas son: i) Hábitat y Desarrollo Social; ii) Economía y Ambiente; y iii) Gestión Territorial. Estas directrices constituyen el enfoque mediante el cual el PND busca abordar las brechas y desigualdades en el territorio ecuatoriano.

La directriz 1, Hábitat y Desarrollo Social, incorpora los objetivos 1, 2 y 3 del eje social; los objetivos 4 y 5 del eje económico y productivo; y los objetivos 6 y 7 del eje de agua, energía y conectividad. El propósito es reducir las inequidades sociales y territoriales por medio de un acceso equitativo a derechos, servicios básicos, educación, salud, protección social y la mejora del hábitat y la vivienda. Para ello, se propone:

En el eje Social:

- El objetivo 1 busca mejorar el bienestar y la salud integral de la población para garantizar los derechos y la reducción de desigualdades.
- El objetivo 2 plantea garantizar el acceso universal a la educación de calidad en todos los niveles.
- El objetivo 3 apunta a garantizar un Estado seguro, promoviendo la convivencia pacífica y la erradicación de la violencia en todas sus formas.

En el eje Económico, Productivo y Empleo:

- El objetivo 4 impulsa al desarrollo económico y productivo, promoviendo el empleo adecuado y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El objetivo 5 busca fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera a través de la inclusión de mipymes y los encadenamientos productivos.

En el eje de Agua Energía y Productividad:

- El objetivo 6 plantea garantizar el servicio de energía eléctrica y precautelar el uso sostenible de los recursos naturales.
- El objetivo 7 busca impulsar el desarrollo digital, la expansión de la conectividad y el fortalecimiento de la infraestructura vial.

En resumen, la directriz 1 busca mejorar la infraestructura educativa y de salud, así como implementar programas sociales focalizados y garantizar el acceso a servicios básicos como salud, educación, protección social y vivienda para reducir las inequidades sociales y territoriales.

La directriz 2, Economía y Ambiente, integra el objetivo 2 del eje social, los objetivos 4 y 5 del eje económico y productivo; el objetivo 6 del eje agua, energía y conectividad; y el objetivo 9 del eje de riesgos.

El propósito es impulsar la productividad sostenible y aprovechar las potencialidades territoriales, así como generar modelos de desarrollo resilientes e inclusivos. Para ello, se propone:

En el eje Social:

- El objetivo 2 apunta a fortalecer la educación superior en función de las vocaciones locales y las necesidades del país, impulsando la investigación científica y la protección de saberes ancestrales.

En el eje Económico y Productivo:

- El objetivo 4 busca promover el desarrollo económico, impulsando la generación de empleo de calidad y finanzas públicas sostenibles, con énfasis en la inserción laboral de jóvenes.
- El objetivo 5 propone fortalecer la producción nacional, la competitividad, el fomento de encadenamientos productivos a través del apoyo a mipymes.

En el eje Agua, Energía y Productividad:

- El objetivo 6 busca garantizar el acceso universal a la energía eléctrica limpia y sostenible, así como el acceso a agua potable de calidad, saneamiento, riego y drenaje.

En el eje de Riesgos:

- El objetivo 9 plantea la incorporación de la gestión integral de riesgos, la resiliencia de la infraestructura estratégica y la sostenibilidad ambiental para una adecuada capacidad de respuesta de ciudades y comunidades ante riesgos de origen natural y antrópico.

En suma, la directriz 2 está enfocada en aprovechar las potencialidades territoriales en la promoción de sistemas productivos sostenibles, agroecología y turismo responsable para fortalecer las economías locales, mejorar la infraestructura productiva y ampliar el acceso a servicios financieros.

La directriz 3, Gestión Territorial, incluye el objetivo 3 del eje social; el objetivo 4 del eje económico y productivo; el objetivo 8 del eje institucional; y el objetivo 9 del eje de riesgos. Su propósito es articular la gestión territorial y la gobernanza multinivel. Para ello, se propone:

En el eje Social:

- El objetivo 3 apunta a garantizar un Estado seguro que promueva la convivencia pacífica y la erradicación de la violencia en todas sus formas para una cohesión social.

En el eje Económico, Productivo y Empleo:

- El objetivo 4 busca articular el desarrollo económico con la planificación territorial mediante la generación de empleo de calidad, finanzas públicas sostenibles y un sistema tributario eficiente.

En el eje Institucional:

- El objetivo 8 apunta a fortalecer una institucionalidad pública transparente y eficiente, con clarificación de competencias, coordinación entre el gobierno central y los GAD para consolidar la cohesión territorial.

En el eje de Riesgos:

- El objetivo 9 propone fortalecer la capacidad de respuesta y resiliencia de las ciudades y comunidades ante riesgos, emergencias y desastres naturales.

En suma, la directriz 3 busca consolidar una planificación territorial adecuada entre los distintos niveles de gobierno, fortalecer los mecanismos de participación y transparencia, y garantizar una gobernanza territorial más efectiva para lograr un desarrollo más equilibrado.

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 presenta un abordaje amplio e intersectorial de las inequidades territoriales, articulando los objetivos y políticas de los distintos ejes en el marco de las tres directrices de la

Estrategia Territorial Nacional. La fortaleza del PND radica en su capacidad para integrar y transversalizar las dimensiones sociales, económicas, ambientales e institucionales bajo un mismo marco de acción, y para vincular los objetivos y metas nacionales con las diversas necesidades y potencialidades territoriales. En suma, el PND propone un enfoque integral de planificación que incorpora elementos de bienestar social, sostenibilidad productiva y gobernanza descentralizada. A continuación, este enfoque se contrasta con las principales propuestas de las organizaciones políticas para identificar coincidencias y divergencias en sus aproximaciones al desarrollo territorial.

Visiones y propuestas ciudadanas sobre equidad territorial y descentralización

Esta sección recoge aportes que provienen de la sociedad civil y que ofrecen una mirada complementaria a las políticas estatales y a las posturas institucionales/partidistas en materia de desigualdades territoriales. Existen diversas iniciativas ciudadanas que han generado reflexiones y propuestas para enfrentar brechas sociales, productivas y territoriales del país. Sin embargo, aquí se toma como referencia la experiencia Pacto Social por la Vida y el Ecuador⁷ (2020), por constituir un esfuerzo significativo proveniente de la sociedad civil en los últimos años.

Esta iniciativa surge en un contexto marcado por dos hitos: las protestas y el paro nacional de octubre de 2019, que generaron una fuerte conmoción social, y el inicio de la pandemia de la COVID-19, momento en que las desigualdades estructurales y territoriales del país se hicieron más evidentes. En este contexto, se elaboró un documento que reúne propuestas de múltiples actores y sectores sociales, que abordaron aspectos sociales, económicos y ambientales. Para efectos de esta sección, se toman como referencia las propuestas relacionadas con la descentralización y la agricultura familiar y campesina (AFC).

⁷ Es una iniciativa ciudadana que reunió a participantes de todo el país y constituyó 9 mesas temáticas de reflexión y propuesta. Dichas mesas fueron: Economía y empleo, Sistema nacional de salud, Descentralización y desarrollo local, Educación, Agricultura familiar y campesina, Combate contra la corrupción e impunidad, Preservación del medioambiente y alternativas al extractivismo y Sistema de protección contra las violencias.

El enfoque de descentralización propuesto en el *Pacto Social por la Vida y el Ecuador* parte de un diagnóstico que identifica la persistencia de un modelo centralista, limitante de la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, la descentralización no se comprende únicamente como una transferencia administrativa de competencias, sino como un proceso orientado a recuperar la dimensión pública y ciudadana de la política. En este marco, se plantea que la descentralización se asienta en dos pilares fundamentales: un pilar político, orientado a restituir la política como instrumento para el bien común y fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía; y un pilar de gestión territorial colectiva que promueva la democratización de la política a través de la acción social y la participación de los actores sociales (Pacto Social, 2020, pp. 53–56).

La Figura 10.7 sintetiza los principales ámbitos de acción y propuestas planteados en torno a la descentralización.

Figura 10.7
Propuestas ciudadanas sobre descentralización

Eje	Propuesta
1. Reestructurar el Estado y redefinir el modelo de desarrollo	Impulsar una transformación del Estado hacia un modelo descentralizado, democrático y participativo que reconozca la diversidad territorial y garantice el ejercicio de los derechos mediante: (i) la activación de mecanismos de participación establecidos por la ley y (ii) propuestas de reformas al COOTAD, al Código de Planificación y Finanzas Públicas, a la Ley de Participación Ciudadana, al Código de la Democracia y a la normativa de ordenamiento territorial, para la autonomía territorial y la compensación de inequidades entre territorios.
2. Fortalecer la autonomía de los gobiernos locales	Garantizar las competencias reales, recursos suficientes y capacidades técnicas para que los GAD puedan ejercer su autonomía política, administrativa y financiera, con corresponsabilidad local, a través de: (i) la autonomía en el manejo de recursos propios; (ii) el diseño de herramientas territoriales de planificación, seguimiento y evaluación que fortalezcan la gobernanza y los acuerdos público-privados; y (iii) el fomento de la gestión mancomunada y la acción conjunta entre gobiernos locales.
3. Construir una gestión pública descentralizada y articulada	Promover una gestión territorial que coordine las políticas nacionales y locales, evitando la duplicidad de funciones y fortaleciendo la planificación intergubernamental.
4. Promover la participación ciudadana y el control social	Consolidar mecanismos institucionales que aseguren la participación directa de la ciudadanía en la planificación, ejecución y fiscalización de la gestión pública.

5. Democratizar el acceso a recursos y servicios públicos	Garantizar una distribución equitativa de los recursos fiscales y el acceso universal a servicios básicos, priorizando territorios históricamente excluidos.
6. Fomentar la articulación regional y la cooperación entre territorios	Desarrollar estrategias de cooperación horizontal entre GAD y regiones para fortalecer capacidades conjuntas y promover el desarrollo equitativo.
7. Impulsar una cultura de transparencia y ética pública	Establecer mecanismos de rendición de cuentas y ética pública como base de una gobernanza territorial responsable y participativa.
8. Reforma política institucional	Profundizar la descentralización política, administrativa y fiscal, y democratizar la gestión pública en los territorios.
9. Mecanismos de participación ciudadana	Promover una gestión territorial colectiva que vincule la participación ciudadana con la planificación del desarrollo y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

Elaboración propia

Fuente: Pacto Social por la Vida y el Ecuador, 2020.

Por otro lado, la Agricultura Familiar y Campesina (AFC) es considerada un sector estratégico para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país, un hecho que se evidenció especialmente durante la pandemia de la COVID-19, cuando sostuvo el abastecimiento continuo de alimentos en ciudades y localidades⁸. La AFC está estrechamente relacionada con otros sectores de la economía nacional, como el transporte, el comercio, el crédito y los servicios básicos, lo que la convierte en un elemento clave del desarrollo social y territorial. Sin embargo, el documento señala que la AFC enfrenta brechas estructurales persistentes, como la injusta distribución de la tierra, el limitado acceso al crédito y la falta de asistencia técnica; elementos que profundizan las desigualdades (Pacto Social por la Vida y el Ecuador, 2020, p. 41). En este marco, el enfoque propuesto se orienta a reconocer y fortalecer la AFC como un pilar del modelo de desarrollo nacional, capaz de articular la producción local con políticas públicas pertinentes para un desarrollo territorial más equitativo.

La Figura 10.8 presenta los principales ámbitos de acción y propuestas planteadas sobre la AFC.

⁸ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029, en Ecuador el 75 % de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) pertenecen a la AFC y se estima que el 60 % de los alimentos que se consumen en el país provienen de este sector (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 279).

Figura 10.8
Propuestas ciudadanas sobre Agricultura Familiar y Campesina (AFC)

Eje	Propuesta
1. Reconocimiento y fortalecimiento de la AFC	Establecer políticas integrales que reconozcan la AFC como pilar del sistema agroalimentario nacional, garantizando su inclusión en la planificación y en las estrategias de desarrollo rural.
2. Acceso a tierra, agua y medios de producción	Promover una redistribución justa de la tierra y el acceso equitativo a agua de riego, semillas y tecnología, priorizando a pequeños productores, mujeres y jóvenes rurales.
3. Producción sostenible y agroecología	Fomentar sistemas de producción diversificados y sostenibles, impulsando la transición hacia la agroecología y el rescate de saberes ancestrales para conservar la biodiversidad.
4. Comercialización y circuitos cortos	Establecer mecanismos que fortalezcan los mercados locales, las ferias campesinas y los circuitos alternativos de comercialización entre productores y consumidores.
5. Financiamiento y seguros rurales	Crear instrumentos de crédito y fondos de garantía específicos para la AFC, así como sistemas de seguro agrícola que protejan ante riesgos climáticos y de mercado.
6. Organización y asociatividad campesina	Impulsar la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y redes productivas que promuevan la economía solidaria y el acceso colectivo a servicios y mercados.
7. Enfoque de género y juventud rural	Incorporar políticas que garanticen la participación plena de mujeres y jóvenes rurales en la producción, el liderazgo comunitario y la toma de decisiones locales.
8. Gobernanza territorial y articulación institucional	Establecer mecanismos de coordinación entre el Estado, los gobiernos locales y las organizaciones campesinas para la implementación conjunta de programas rurales con enfoque territorial.

Elaboración propia

Fuente: Pacto Social por la Vida y el Ecuador, 2020.

Tanto la descentralización como la agricultura familiar y campesina reflejan perspectivas ciudadanas que apuntan a reconfigurar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los territorios. Mientras que la descentralización plantea un modelo político-participativo más cercano y con mayores capacidades en los gobiernos locales, la AFC es reconocida como un pilar económico y social clave para las economías rurales y la seguridad alimentaria. Ambas perspectivas convergen en un mismo propósito: reducir las brechas y desigualdades territoriales del país. Si bien no son las únicas iniciativas existentes, su inclusión en este análisis permite visibilizar el potencial de los enfoques ciudadanos y sus aportes para un desarrollo territorial más equilibrado.

Conclusiones

1. Las desigualdades territoriales en Ecuador son una de las expresiones más persistentes de las inequidades estructurales del país. A pesar de que en las últimas décadas se han registrado avances en la reducción de la pobreza, la ampliación de la cobertura educativa y el acceso a servicios básicos, las brechas urbano-rurales continúan limitando las posibilidades de un desarrollo más equitativo en los territorios.
2. El análisis de los planes de gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 muestra que existe un consenso general en la necesidad de fortalecer la descentralización, la infraestructura y la conectividad como medios para reducir las inequidades territoriales. Si bien existen diferencias en los enfoques y prioridades de gestión —algunas orientadas a la eficiencia y la modernización institucional, y otras a la redistribución y la justicia social—, estas no se configuran como visiones contrapuestas. Por el contrario, son visiones complementarias que coinciden en la importancia de avanzar hacia un Estado más descentralizado, articulado y con capacidad de respuesta efectiva.
3. Las propuestas ciudadanas evidencian que la equidad territorial trasciende la mera provisión de servicios y plantea la necesidad de repensar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los territorios. Tanto la descentralización como la agricultura familiar y campesina apuntan a potenciar las capacidades locales y a construir un modelo de desarrollo más equilibrado.
4. En conjunto, el reto de las desigualdades territoriales demanda una acción sostenida del Estado, una articulación efectiva con los gobiernos locales y la participación activa de la sociedad civil. Es crucial construir un modelo de gobernanza territorial basado en una planificación efectiva, políticas públicas pertinentes al contexto local y mecanismos de cooperación interinstitucional, que permitan reducir de forma consistente las brechas sociales y territoriales del país.

DIMENSIÓN DE AMBIENTE Y ENERGÍA

04

RETO 11: CAMBIO CLIMÁTICO

Dato revelador

Ecuador genera 0,16% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero; no obstante, perdió cerca del 40% de sus glaciares.

Pregunta orientadora

¿Cómo generamos una transición energética que priorice la sostenibilidad de ecosistemas sin perder posibilidades de crecimiento económico?

Introducción

Según Naciones Unidas, el cambio climático “se refiere a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos” (Naciones Unidas, s. f., párr. 1). Desde el siglo XIX, las actividades humanas, especialmente la quema de combustibles fósiles, han sido el principal motor del calentamiento por el aumento de gases de efecto invernadero.

La temperatura media del planeta ya es aproximadamente 1,1 °C superior en comparación con 1850-1900 (IPCC, 2023). A medida que aumenta la temperatura global, se intensifican y convergen diversos peligros climáticos: olas de calor, lluvias torrenciales y sequías más frecuentes e intensas; retroceso de glaciares, alteración del ciclo hidrológico y elevación del nivel del mar, lo que incrementa el riesgo de inundaciones. Estos fenómenos afectan el acceso al agua y a los alimentos, degradan los ecosistemas y exponen a mayores riesgos a los asentamientos humanos e infraestructuras (IPCC, 2021; 2023).

Desde un enfoque de salud pública, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) advierten que el cambio climático es la mayor amenaza sanitaria del siglo XXI. Sus impactos incluyen eventos extremos (tormentas, olas de calor, inundaciones, sequías) y efectos indirectos como la expansión de enfermedades transmitidas por vectores, inseguridad alimentaria e hídrica, desnutrición y desplazamientos forzados. Por ello, se recomienda fortalecer los sistemas de salud resilientes al clima, con medidas de prevención, alerta temprana y preparación ante eventos extremos (OPS/OMS, s. f.).

El cambio climático ha sido abordado a nivel de gobernanza internacional por medio del Acuerdo de París (2015), cuyo propósito es evitar que la temperatura global suba más de 2 °C, procurando limitar ese aumento a 1,5 °C. Además, busca mejorar los procesos de adaptación y asegurar que los recursos financieros se destinen a proyectos con bajas emisiones

y alta resiliencia climática. Asimismo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13 insta a integrar estas medidas en políticas y planes nacionales (UNFCCC, s. f.; Naciones Unidas, s. f.).

Existe un consenso científico (ONU/IPCC) sobre la naturaleza antropogénica del calentamiento global y la gravedad de sus efectos. A medida que la temperatura aumenta, los peligros climáticos se intensifican, generando impactos severos e incluso irreversibles en el agua, los alimentos, los ecosistemas, las infraestructuras y los asentamientos. Sin acciones concretas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y sin un fortalecimiento sostenido de la adaptación, estos efectos comprometen el desarrollo humano y el bienestar, incluida la salud pública (IPCC, 2023; OPS/OMS, s. f.; Naciones Unidas, s. f.).

Ecuador no es ajeno a esta problemática y presenta una alta vulnerabilidad climática debido a su geografía diversa (cordillera andina, franja costera, Amazonía y ecosistemas insulares), la concentración de población e infraestructura expuestas a amenazas hidrometeorológicas y la dependencia de sectores sensibles como la agricultura, el agua y los recursos naturales. En el país ya se observan impactos significativos: pérdida aproximada del 40 % de glaciares, sequías que afectan hasta 66,7 % de las zonas agrícolas, e inundaciones que ponen en riesgo al 49,5 % de la población. Entre 2010 y 2020 se registraron 13.258 eventos climáticos extremos, con daños económicos relevantes (Orbea, et al. 2025, pp. 123-124). Estos efectos se manifiestan en la Costa con inundaciones y sequías intermitentes; en la Sierra andina, con el retroceso de glaciares; y en la Amazonía, con crecientes y sedimentación que afectan la conectividad.

En materia de adaptación, el país ha priorizado sectores y sistemas críticos. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), vigente desde 2012, definió ámbitos prioritarios de adaptación y mitigación: soberanía alimentaria, agricultura, acuicultura y pesca; sectores productivos y estratégicos; salud; patrimonio hídrico y natural; grupos de atención prioritaria; asentamientos humanos; y gestión de riesgos. Posteriormente, el Plan Nacional de Adaptación (PNA 2023-2027) retomó estos ejes incorporando análisis de riesgo climático y medidas sectoriales. Entre los sectores priorizados se destacan: patrimonio natural, patrimonio hídrico, salud, asentamientos humanos y soberanía alimentaria (agricultura, ganadería,

acuicultura y pesca), con líneas de acción e instrumentos para su implementación (MAE, 2012; MAATE, 2023).

Respecto a emisiones, en 2022 Ecuador emitió 88.262,87 kilotoneladas de CO₂, de las cuales el sector energía fue el principal responsable (47,2 %), seguido por UTCUTS⁹ (uso y cambio de uso del suelo, 29,26 %) y agricultura (13,29 %). Aunque su aporte global es bajo (0,16 % de las emisiones mundiales), la vulnerabilidad del país es alta (PND 2025-2029, p. 157; MAATE, 2024, p. 54).

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 reporta la pérdida de 2,4 millones de hectáreas de bosque entre 1990 y 2022 (equivalente al 16.87% de la superficie boscosa en 1990), con repunte de la deforestación en el período 2020-2022. Esta pérdida se asocia principalmente a la expansión agropecuaria y la apertura de vías, con efectos negativos en la conectividad ecológica y la provisión hídrica (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 156-157).

Para poner en perspectiva, Perú perdió 3,6 millones de hectáreas de bosque entre 1985-2024 (OCDE, 2025). Por su parte, Colombia perdió 5,36 millones de hectáreas entre 1990-2021 (Observatorio de la Amazonia Colombiana – FCDS, s. f.). En este marco, aunque la pérdida absoluta de Ecuador es menor que la de sus vecinos, representa una fracción significativa respecto de su superficie boscosa inicial (periodos no idénticos, pero comparables para escala regional).

En lo que respecta la minería ilegal, esta actividad agrava los riesgos ambientales y sociales relacionados al cambio climático: genera deforestación en áreas protegidas como los Parques Nacionales Podocarpus y Sumaco Napo-Galeras, y la Reserva Ecológica Cofán Bermejo; contamina ríos con mercurio y cianuro, y desplaza a comunidades (afectando principalmente a pueblos indígenas y mujeres. Los casos recientes evidencian estos impactos y su incidencia en pérdida de bosque, deterioro hídrico y salud, con implicaciones directas para la gestión de riesgos y la restauración ambiental. (Condoy-Viera, Alfonso-González y Chulco-Lema, 2025, pp. 524 y 530-531).

⁹ Por sus siglas, Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura..

En términos de gobernanza ambiental democrática, el 20 de agosto de 2023, durante la consulta popular sobre el Bloque 43 ITT (Yasuní), el 58,95 % de la ciudadanía votó por mantener el crudo en el subsuelo (Consejo Nacional Electoral, 2023). Este resultado marcó un hito histórico en la orientación del país respecto de la explotación petrolera en zonas de alta biodiversidad.

En gobernanza y financiamiento, el país cuenta con varios instrumentos: la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025 (ENCC) como marco estratégico, el Plan Nacional de Adaptación (PNA 2023-2027) como instrumento operativo, y la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC) 2021, que promueve el acceso y la movilización de recursos públicos y privados (MEF, 2021a).

Ecuador ha incorporado instrumentos financieros que aportan a la conservación del clima, un ejemplo son los canjes de deuda por naturaleza. Este es un mecanismo que reduce la deuda externa a cambio de un compromiso por invertir en proyectos de conservación ambiental. Un ejemplo de ello es el canje de deuda para la conservación marina de Galápagos: se canjearon 1.600 millones de dólares de deuda externa por un bono de 656 millones de dólares con el compromiso de financiar la protección del ecosistema marino de las islas (GK, 2025). En 2024 se concretó una segunda conversión de deuda para la Amazonía (Biocorredor Amazónico). La operación moviliza US\$460 millones para conservación a 17 años y alivia US\$800 millones del servicio de la deuda en 11 años (BID, 2024).

Aunque el aporte de Ecuador a las emisiones globales es de apenas 0,16 %, su alta vulnerabilidad confirma que el cambio climático es un problema transversal al desarrollo. La sensibilidad de páramos, bosques y manglares, la exposición de infraestructuras críticas y los riesgos a la salud pública ratifican la urgencia de actuar. El país cuenta con marcos normativos y estratégicos (ENCC, PNA, EFIC y PND) que priorizan la adaptación, mitigación y financiamiento climático. En este contexto, la siguiente sección analiza las posturas y propuestas de las principales fuerzas políticas y del PND, destacando sus convergencias y diferencias frente a esta problemática.

Posturas respecto del cambio climático

Los planes de gobierno revisados reconocen el cambio climático como un desafío estructural que atraviesa la protección ambiental, el modelo de desarrollo y los derechos de la naturaleza. A partir de las propuestas de las distintas organizaciones políticas, se identifican ejes comunes y se sintetizan las principales coincidencias y diferencias en sus enfoques, instrumentos y prioridades.

Figura 11.1
Coincidencias y diferencias en las propuestas de las organizaciones políticas
frente al cambio climático

Eje	Coincidencias	Diferencias
1. Institucionalidad y derechos de la naturaleza	• Plantean fortalecer la institucionalidad ambiental y la gobernanza climática como responsabilidad del Estado, mediante ministerios, estrategias nacionales y coordinación interinstitucional e internacional.	• Un plan formula la transición ecológica con énfasis en los derechos de la naturaleza y colectivos, ligada al cumplimiento de consultas populares, a la consulta previa y a la revisión de acuerdos y arbitrajes internacionales.
	• Proponen políticas para conservar el patrimonio natural y asegurar el uso sostenible de los recursos como base del desarrollo.	• Otro detalla la creación de una agencia ambiental especializada con personal técnico y un sistema de datos ambientales para mejorar la vigilancia y la toma de decisiones.
		• Otra propuesta plantea medidas específicas para proteger a defensores de la naturaleza y de derechos humanos y evitar su criminalización.
2. Modelo extractivo y transición ecológica	• Coinciden en la necesidad de regular y controlar las actividades extractivas, en particular la minería ilegal, para reducir sus impactos ambientales.	• Un plan propone una transición ecológica posextractivista, con moratoria a nuevas concesiones mineras, auditorías legales y socioambientales y alternativas económicas a la extracción.
		• Otro plantea promover la minería formal y modernizar infraestructura petrolera, con inversión en el sector, regulaciones ambientales y mayores controles de la minería ilegal.
3. Mitigación de emisiones y transición energética	• Proponen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante energías renovables, eficiencia energética y cambios en los patrones de producción y consumo.	• Un plan articula una transición ecológica amplia que combina electrificación del transporte de carga, reducción del uso de combustibles fósiles, retiro gradual de infraestructura petrolera y expansión de energías limpias.
	• En varios planes se plantea avanzar hacia una economía baja en carbono o hacia la neutralidad de carbono como horizonte de mediano y largo plazo.	

4. Adaptación, gestión de riesgos y resiliencia territorial	• Coinciden en fortalecer la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático con sistemas de alerta temprana, planificación territorial y medidas de protección frente a eventos extremos.	• Uno de los planes plantea reactivar o fortalecer una estructura de gestión de riesgos y un sistema nacional de alarmas climáticas y monitoreo de anomalías, articulado con los gobiernos locales y la cooperación internacional.
	• En varios planes se contempla apoyar a economías locales y sectores productivos vulnerables frente a impactos climáticos con programas de adaptación y protección de medios de vida.	• Otro propone invertir en agua y saneamiento con coordinación multinivel y participación comunitaria.
		• Un plan formula explícitamente un sistema nacional de adaptación al cambio climático y de resiliencia territorial como marco articulador de la prevención de riesgos.
5. Ecosistemas, bosques y biodiversidad	• Plantean conservar y restaurar ecosistemas terrestres y la biodiversidad, combatiendo la deforestación, la degradación de suelos y otras formas de destrucción de hábitats; en varios casos esto incluye acciones de reforestación.	• Un plan propone un sistema estatal para regular y controlar la explotación maderera indiscriminada.
		• Otro detalla un plan de recuperación del patrimonio natural y programas anuales de restauración ecológica y reforestación de áreas destruidas.
		• Uno plan resalta el uso de alianzas con organizaciones sociales y el sector privado para proteger ecosistemas frágiles con regulaciones estrictas.
6. Agua y territorios marino-costeros	• Coinciden en reconocer el carácter estratégico del agua y de los ecosistemas marino-costeros y la necesidad de protegerlos y usarlos de forma sostenible.	• Uno de los planes detalla la expansión de áreas marinas protegidas, el combate a la pesca ilegal y el abordaje de desafíos marítimos transfronterizos mediante cooperación internacional.
		• Otro subraya el derecho al agua y el fortalecimiento de estructuras comunitarias de gestión de agua y territorios.
		• Un plan plantea la protección y recuperación de riberas y costas como medida para mitigar inundaciones.

7. Economía verde e instrumentos económicos	• En varios planes se propone usar instrumentos económicos (incentivos fiscales, impuestos ecológicos, bonos de carbono, pagos por servicios ambientales) para desincentivar actividades contaminantes y financiar la transición ecológica.	• Un plan desarrolla de forma más amplia alternativas económicas al extractivismo como: minería inversa, economía circular, turismo comunitario, agroecología y aprovechamiento ético del patrimonio genético.
		• Otro establece marcos regulatorios e incentivos fiscales para proyectos sostenibles, tecnologías limpias y energías renovables, como comercio de emisiones y alianzas público-privadas para infraestructura resiliente.
		• Un plan propone un sistema de impuestos ecológicos y el uso de bienes y servicios ecosistémicos como sustitutos de materias primas de exportación.
8. Educación ambiental y participación	• Coinciden en promover la educación y la sensibilización ambiental sobre cambio climático y sostenibilidad, en el sistema educativo formal y con acciones comunitarias.	• Uno de los planes propone un programa nacional de educación ambiental vinculando al sistema educativo y las organizaciones de la sociedad civil.
	• En varios planes se plantea fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en decisiones ambientales, ordenamiento territorial y gestión de riesgos.	• Otro propone la participación comunitaria y los derechos colectivos en la gestión de territorios, agua y proyectos extractivos.

Elaboración propia
Fuente: ADN (2024), RC (2024), PK (2024), PSP (2024).

Postura del Estado: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) posiciona al cambio climático como una problemática estructural y transversal al desarrollo del país. En este marco, propone un conjunto de políticas y estrategias articuladas en el Objetivo 5 (fortalecimiento de la producción nacional, innovación tecnológica y prácticas sostenibles) y el Objetivo 6 (uso sostenible de recursos naturales, protección del ambiente y eficiencia energética). Las políticas se presentan a continuación:

En el Objetivo 5 se plantea la Política 5.3: “Implementar un modelo productivo eficiente, innovador y sostenible, basado en tecnologías limpias y el desarrollo circular, con articulación entre sector público, privado, academia y ciudadanía”. Sus líneas de acción priorizan infraestructura productiva y energética coherente con la economía circular y la mitigación,

además de incorporar criterios de sostenibilidad en las compras públicas para redirigir la demanda hacia bienes y servicios con menor huella ambiental (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 150-151).

En el Objetivo 6, la Política 6.2 busca “Fortalecer el desarrollo responsable del sector minero con sostenibilidad ambiental y social que impulse el crecimiento económico del país”. Las estrategias contemplan mecanismos de gobernanza y el control con enfoque socioambiental, que incluyen la inversión responsable, el fortalecimiento normativo del sector y la implementación de herramientas de vigilancia para el uso adecuado de recursos y el cuidado del medioambiente (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 172).

Asimismo, se establece la Política 6.3: “Garantizar una gestión eficiente, responsable y sostenible de los recursos naturales no renovables con la optimización de la producción de hidrocarburos”. Las estrategias comprenden la tecnificación del sector, la mejora de eficiencia, la reducción de pasivos ambientales, la transformación digital para eficiencia operativa, la transparencia y sostenibilidad, así como la inversión pública y privada con tecnologías limpias. Se incluye como meta operativa el ahorro de combustibles medido en barriles equivalentes de petróleo (BEP) (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 172).

La Política 6.4 propone “Conservar, restaurar y gestionar el patrimonio natural y su biodiversidad, que contemple la reducción de contaminación y la resiliencia a los desafíos ambientales y climáticos”. Entre sus estrategias se destacan: la conservación y restauración del patrimonio natural, el fortalecimiento de la gestión, producción y consumo sostenible, el fomento de la economía circular, la capacitación para el manejo de sistemas agroforestales, y el fortalecimiento de la inversión, incentivos fiscales, certificaciones sostenibles y contratos verdes (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, pp. 172-173).

Adicionalmente, la Política 6.5 plantea “Promover la gestión integral del recurso hídrico, el acceso al agua en calidad y cantidad, sus usos y aprovechamientos con énfasis en el derecho humano al agua potable, saneamiento, riego y drenaje”. Las estrategias incluyen la gestión integral del recurso hídrico y la ampliación e implementación de sistemas de agua para consumo humano, saneamiento, riego y drenaje (Secretaría Nacional de Planificación, 2025, p. 173).

Estas políticas se acompañan de metas cuantificadas con impacto climático, como mantener la capacidad instalada de energía renovable (72,38 % en 2029), incrementar la retención de CO₂ y reducir la vulnerabilidad al cambio climático (de 82,81 % en 2024 a 81,10 % en 2029).

En conjunto el PND aborda el cambio climático desde dos ejes complementarios. En el eje productivo (Objetivo 5), lo vincula con competitividad a través de la economía circular, las tecnologías limpias y las compras públicas sostenibles. En el eje ambiental-hídrico-energético (Objetivo 6), lo articula a la conservación/restauración, gestión climática, resiliencia hídrica y optimización/eficiencia energética, además del fortalecimiento de la gobernanza en minería e hidrocarburos mediante la tecnificación de la gestión.

Con base en esta estructura, el PND presenta una base sólida para contrastar los enfoques y prioridades de las organizaciones políticas.

Visiones y propuestas ciudadanas para enfrentar el cambio climático

Esta sección reúne aportes de la sociedad civil desde como complemento a los planes de gobierno y al PND. Se integran propuestas desde dos vertientes: el Pacto Social por la Vida y el Ecuador¹⁰ (2020) y la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza¹¹ (CEDENMA, 2019)¹², en torno a los compromisos climáticos del país y el análisis de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). El objetivo es evidenciar cómo estas posiciones pueden orientar una agenda nacional más robusta, en diálogo con las propuestas estatales y partidistas. A continuación, la Figura 11.2 presenta una matriz consolidada de propuestas de ambos actores.

¹⁰ Iniciativa ciudadana coordinada por Fundación Esquel para promover acuerdos públicos frente a la crisis nacional (paros nacionales y emergencia sanitaria COVID-19); trabaja mediante mesas temáticas con principios de ética pública, diversidad, equidad y derechos humanos, y metodología de inteligencia colaborativa.

¹¹ Es una entidad nacional de tercer grado que articula y representa a ONG y redes ambientales en Ecuador, dedicada a la defensa de la naturaleza y a la promoción del desarrollo sostenible, fue fundada en 1988.

¹² Estudio realizado por la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (Cedenma) y con el apoyo del Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC).

Figura 11.2
Propuestas

Eje	Propuesta
Gobernanza y participación	Declarar la crisis climática y transversalizarla en PND/PDOT; participación vinculante en todo el ciclo (consulta previa[1], veedurías); NDC con metas claras, indicadores y seguimiento público.
Derechos de la naturaleza y enfoque territorial (agua/páramos)	Aplicación efectiva de derechos de la naturaleza; priorizar la protección de agua y páramos como base del ordenamiento y de la planificación territorial. Se entiende a Derechos de la Naturaleza como sujeto de derechos reconocido por la Constitución del 2008.
Extractivas y posextractivismo	Detener expansión extractiva en áreas protegidas, ecosistemas críticos (páramos, manglares, bosques nativos), cabeceras de cuenca y territorios de alta biodiversidad (p. ej., Yasuní).
Deforestación y restauración (con manejo comunitario)	Establecer una meta país clara y vinculante para frenar la deforestación; restauración con indicadores; conectividad ecológica; fortalecimiento del manejo comunitario/indígena de bosques.
Transición energética y eficiencia	Acelerar energías renovables (solar, eólica, geotérmica) y fomentar la eficiencia energética como parte de la descarbonización y la transición pospetrolera.
Ordenamiento territorial y agua	Integrar criterios climáticos en los planes de ordenamiento; desarrollar infraestructura verde local; implementar la gestión integral de cuencas para proteger y recuperar el recurso hídrico.
Salud y cambio climático	Priorizar la salud: análisis de impactos, vigilancia epidemiológica (vectores), estudios de islas de calor y calidad del aire, protocolos y preparación ante eventos extremos.
Enfoque de género e interculturalidad	Incorporar enfoque de género [1] e interculturalidad en medidas de adaptación/mitigación: reconocer mayor vulnerabilidad de mujeres (especialmente rurales) en acceso al agua, alimentos y tierra, y asegurar su participación efectiva en decisiones y seguimiento.
Agroecología y sistemas alimentarios/alternativas locales	Impulsar agroecología y agricultura familiar con cadenas de valor basadas en biodiversidad; fortalecer agua/infraestructura de riego y gestión local para resiliencia del sistema alimentario ante eventos climáticos.
Financiamiento y control	Garantizar recursos fiscales nacionales y cooperación directa para implementar NDC, evitando dependencia exclusiva de fondos externos; fortalecer metas con indicadores y el monitoreo/ verificación, y usar instrumentos vigentes (p. ej., REDD+, sistema de monitoreo forestal).[1]

Elaboración propia

Fuente: Pacto Social por la Vida y el Ecuador (2020), Cedenma y MOCICC (2019), Informe sobre los NDC de Ecuador.

En conjunto, las propuestas del Pacto Social y de Cedenma coinciden en que enfrentar el cambio climático requiere partir de la justicia climática, el respeto a los derechos de la naturaleza y la protección del agua y los páramos. Además, se plantea una disminución sustantiva de la deforestación y el impulso a la transición hacia energías renovables y la eficiencia energética.

También, se destaca la necesidad de fomentar la corresponsabilidad ciudadana en el ciclo de la política pública (diseño, aplicación y seguimiento), garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales (NDC), e integrar el enfoque climático de forma transversal en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (PND, PDOT).

Conclusiones

1. El capítulo confirma una realidad evidente: el calentamiento global ya incide sobre los ciclos del agua, la salud y los ecosistemas. Ecuador es particularmente vulnerable por su geografía, la exposición de población e infraestructura, y la presión sobre bosques y fuentes hídricas.
2. El país cuenta con marcos e instrumentos como la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025 (ENCC), el Plan Nacional de Adaptación (PNA 2023-2027), la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2025-2029), que permiten ordenar la acción pública. Sin embargo, estos requieren mayor coherencia entre metas, financiamiento y mecanismos de seguimiento para traducirse en resultados sostenidos.

¹³ “Consulta” comprende: i) consulta ambiental a la comunidad para toda decisión/ autorización estatal que pueda afectar al ambiente (Constitución 2008, art. 398); y ii) consulta previa, libre e informada a pueblos y nacionalidades cuando se afecten sus territorios (art. 57.7). Síntesis citada por Pacto Social por la Vida y el Ecuador (2020).

¹⁴ “las mujeres rurales son las que más afectadas se encuentran por los efectos del cambio climático [p. ej., acceso al agua, alimentación, tierra] ... tienen menos participación en la toma de decisiones, reducción de emisiones y estrategias de mitigación y adaptación” (CEDENMA/MOCICC, 2019, p. 52).

¹⁵ . Financiamiento. Se recomienda no depender exclusivamente de cooperación y priorizar recursos fiscales nacionales para cumplir NDC; el análisis del gasto climático detalla mezcla de fuentes (recursos fiscales, préstamos, autogestión y asistencias/donaciones) (CEDENMA/MOCICC, 2019, p. 32, y síntesis de recomendaciones en p. 8). Instrumentos en uso. Referencia a REDD+ (Plan de Acción, niveles de referencia y salvaguardas) y Sistema Nacional de Monitoreo Forestal como bases para control y verificación de deforestación (CEDENMA/MOCICC, 2019, pp. 32–34).

3. En términos programáticos, Estado, partidos y sociedad civil comparten horizontes de acción: proteger el agua, adaptar territorios y ciudades, fortalecer sistemas de riego, conservar ecosistemas, frenar la deforestación, ampliar el uso de energías renovables y promover la eficiencia energética. También coinciden en la necesidad de una gobernanza articulada entre niveles de gobierno y territorios. Las diferencias se manifiestan en los enfoques (justicia ecológica, transición post-petrolera, modelos de gestión) y en los ritmos de implementación.
4. La diversidad de propuestas y enfoques no es un obstáculo, sino una oportunidad para construir políticas de largo plazo con metas claras, prioridades territoriales y participación ciudadana efectiva.
5. Es clave diseñar e implementar políticas públicas robustas en tres ámbitos clave: i) Proteger fuentes de agua y páramos mediante estrategias de conservación y restauración; ii) Reducir la deforestación con planes de restauración, incentivos coherentes y control efectivo; iii) Impulsar una transición energética basada en energías renovables y eficiencia.
6. Cuando existan actividades extractivas, estas deben regirse por normas estrictas: áreas de exclusión en ecosistemas críticos, estándares ambientales rigurosos, tecnologías de vanguardia, transparencia y participación vinculante de la sociedad.
7. Con metas anuales por territorio, presupuestos definidos y un sistema de medición, reporte y verificación (MRV), la política climática puede generar resultados medibles, mejorar la calidad de vida y trascender coyunturas y gobiernos de turno.

RETO 12: ENERGÍA ELÉCTRICA

Dato revelador

Se requiere incorporar 5.000 MW al sistema nacional de electricidad para evitar una recurrencia de apagones.

Pregunta orientadora

¿Qué acciones deben llevarse a cabo para satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica?

Introducción

El Gobierno de Daniel Noboa heredó una crisis energética; sin embargo, la búsqueda de alternativas es su responsabilidad. Durante su primer mandato, se registraron apagones programados hasta 14 horas. Según el Consejo Consultivo de Ingenierías y Economía (CCIE), el déficit del Ecuador se encuentra entre 1.500 y 1.800 megavatios (MW). A esto se añade una pérdida anual de USD 240 millones debido al robo de energía e ineficiencia operativa.

En la etapa más crítica de la crisis, el Gobierno anunció un plan para incorporar 1.598 MW mediante la "compra de generación eléctrica en tierra, renta interna y el funcionamiento de Toachi Pilatón". Además, se otorgó un subsidio de hasta 180 kilovatios (Puga, 2024).

De acuerdo con el libro *9 retos que enfrenta el Ecuador*, la energía hidroeléctrica es la principal fuente de generación eléctrica en el país, representando el 84,91 % de la producción bruta anual. La generación termoeléctrica sirve como respaldo en el caso de restricciones hídricas (Orbea et al., 2024, pp. 135-144).

En 2023, según el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace, 2023) y Plan V (2023), el país requirió 4.500 MW de potencia. La ministra de Energía y Minas, Inés Manzano, informó de un déficit de 465 MW, a pesar de contar con una capacidad instalada nominal superior a 8.000 MW. Esto obligó al Ecuador a importar energía desde Colombia y Perú, generando un costo mayor al que representa producirla internamente (FM Mundo Live, 2023).

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 indica que el 58 % de la generación depende de fuentes hidroeléctricas, lo que genera vulnerabilidad ante sequías y fenómenos climáticos como El Niño o La Niña. En 2024, se declaró la emergencia eléctrica tras racionamientos desde octubre de

2023. La cobertura eléctrica alcanzó el 97,8 % en 2024, aunque persisten brechas de calidad en zonas rurales (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2024, pp. 161-162). El Sistema Nacional Interconectado (SNI) requirió 34.370 gigavatio-hora (GWh) ese año, con necesidad de importaciones desde Colombia y Perú.

Los principales consumidores de energía son los sectores de transporte e industria, seguidos por los sectores residencial, comercial y público, lo que refleja el crecimiento económico y demográfico del país.

El Plan Maestro de Electricidad presenta proyecciones de demanda bajo tres escenarios: bajo, medio y alto. La Figura 12.1 muestra la proyección de demanda en el escenario medio.

Figura 12.1
Proyección de la demanda eléctrica

Año	Menor	Medio	Mayor	Real
2018	23.241	23.241	23.241	22.894
2019	24.680	25.395	26.007	24.754
2020	26.119	27.244	28.248	24.636
2021	27.444	29.020	30.472	26.371
2022	28.617	30.712	32.682	27.562
2023	29.717	32.380	34.940	
2024	30.791	34.076	37.304	
2025	31.832	35.798	39.782	
2026	32.899	37.575	42.407	
2027	33.985	39.433	45.224	

Elaboración propia

Fuente: CENACE (2019, 2020, 2021, 2022).

Pérdidas económicas

Hay algunas estimaciones sobre las pérdidas económicas de los apagones en 2023. Gabriela Uquillas, directora ejecutiva del Comité Empresarial Ecuatoriano, señaló que estas ascienden a aproximadamente USD 1.000 millones (El Universo, 2023c). El sector exportador ha cuantificado pérdidas por USD 400 millones (Castilla, 2023). En el proyecto de Ley de Emergencia Económica para la Eficiencia Energética se establece que las pérdidas serían superiores a USD 600 millones hasta finales de 2023. A fines de 2024, las pérdidas se cuantificaron “entre USD 1.188 millones y USD 1.782,6 millones” (Primicias, 2024).

Contrataciones opacas y controversias

La reacción del Gobierno frente a la crisis le condujo a contratar la compra de 49 generadores de fuel oil para la generación de 150 MW, destinados a las centrales de Quevedo y El Salitral, por USD 149,1 millones, en un contexto de opacidad entre la Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec) y la empresa privada Progen. Esas compras están en proceso de investigación en la Fiscalía y cuentan con informes comprometedores por parte de la Contraloría General del Estado, pues los generadores no llegaron en la fecha prevista, tampoco eran nuevos y no están funcionando. Un árbitro de emergencia de la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Americana ordenó suspender unilateralmente el contrato a Celec. Sin embargo, la empresa Progen podría interponer recursos legales en Estados Unidos.

Posturas de las organizaciones políticas

A continuación se presentan las posturas de las organizaciones políticas en sus coincidencias y diferencias.

Figura 12.2
Coincidencias y diferencias en las propuestas de planes de gobierno
frente a la crisis energética.

Eje de análisis	Coincidencias	Diferencias
Diagnóstico del sector energético	El país enfrenta crisis energéticas recurrentes. Coinciden en necesidad de diversificar la matriz energética y mejorar mantenimiento e infraestructura.	Algunos diagnósticos enfatizan causas estructurales (dependencia de fósiles), otros causas técnicas (estiaje, falta de modernización), otros regulatorias (débil supervisión del sector).
Transición energética y matriz renovable	La incorporación progresiva de energías renovables: hidroeléctrica, solar, eólica, biomasa. Consenso en disminuir el uso de combustibles fósiles.	Diferencias en el ritmo y enfoque: transición soberana, cooperación internacional, reindustrialización verde, movilidad eléctrica, estudios de potencial energético.
Infraestructura, mantenimiento y seguridad energética	La infraestructura energética requiere inversión, recuperación del parque térmico y reducción de pérdidas técnicas.	Algunos priorizan renovación tecnológica profunda; otros enfatizan mantenimiento básico. Unos incluyen protección estratégica de infraestructura; otros se enfocan en eficiencia operativa.
Marco institucional y gobernanza	Debilidad institucional, necesidad de regulación clara y mayor supervisión del sistema eléctrico.	Algunos proponen crear nuevas entidades (ministerios, agencias); otros modernizar o reorganizar las existentes. Diferencias en el nivel de intervención estatal deseado.
Inversión y financiamiento energético	Hay la necesidad de atraer inversión para ampliar y diversificar la matriz energética. Acuerdo en que la transición requiere financiamiento sostenido.	Distintas fuentes de financiamiento: inversión privada, cooperación internacional, bonos temáticos, estudios de potencial renovable. Diferencias en apertura a inversión extranjera vs énfasis soberano.
Regulación y estructura del mercado energético	La regulación actual es insuficiente y debe fortalecerse. Necesidad de mayor control y transparencia.	Diferencias marcadas: unos critican oligopolios energéticos; otros priorizan mercados competitivos y regulados; otros enfocan la regulación en eficiencia y auditoría técnica del sistema.

Elaboración propia

Fuente: Planes de gobierno (RC, ADN, Pachakutik y PSP).

En conjunto, las organizaciones coinciden en la necesidad de impulsar una transición energética, acompañada de procesos regulados de inversión nacional y extranjera para la exploración y explotación de energías limpias y renovables. A su vez, coinciden en mantener en operación los proyectos hidroeléctricos existentes, con evaluaciones técnicas que permitan identificar pérdidas y necesidades de mejora. No obstante, los planes de gobierno carecen de estimaciones claras respecto al monto de inversión requerido y los plazos para la implementación de estas políticas.

Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 (PND) plantea la Política 6.1 para afrontar la crisis energética dentro de un marco de sostenibilidad: “Garantizar el servicio de energía eléctrica, promoviendo la diversificación de la matriz, la eficiencia en el consumo y la incorporación de tecnologías de transición energética”. Esta política se concreta en tres estrategias:

- a. Ampliar la oferta eléctrica con fuentes sostenibles, proyectos de transición energética y alianzas público-privadas (APP).
- b. Planificar la expansión y operación del sistema eléctrico nacional, priorizando la eficiencia en los procesos de transmisión, distribución y alumbrado público.
- c. Impulsar la gestión de la demanda y el uso eficiente de la energía mediante marcos normativos, incentivos y adopción de tecnologías.

El PND muestra una importante convergencia con los planes de gobierno de las principales organizaciones políticas, lo cual evidencia un diagnóstico común del problema energético. Sin embargo, la ejecución de estas propuestas dependerá del marco normativo vigente, los incentivos para la inversión nacional y extranjera, el rol del Estado en la regulación y administración de recursos estratégicos, y las correlaciones de fuerza en la Asamblea Nacional respecto a la aprobación de leyes del Ejecutivo. En suma, el alcance de las políticas energéticas dependerá del contexto político.

Propuestas

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas formuladas por distintos sectores para enfrentar la crisis energética. Cabe señalar que estas no abarcan la totalidad de las ideas y planteamientos circulantes en medios de comunicación o foros especializados; sin embargo, se recogen aquellas que han alcanzado mayor visibilidad y posicionamiento. Las propuestas se organizan según los distintos horizontes temporales: respuesta inmediata durante la crisis de apagones, y acciones a mediano y largo plazo.

Tiempo de crisis

Según el Consejo Consultivo de Ingenierías y Economía (CCIE), las medidas urgentes sugeridas incluyen (Orozco, 2024):

1. Implementar acciones de eficiencia energética con el objetivo de reducir el consumo en 200 MW.
2. Maximizar el uso de gas natural mediante la operación a plena capacidad de la planta Termogas Machala, aportando 140 MW.
3. Suspender temporalmente el alumbrado público en carreteras, lo que permitiría liberar 200 MW.
4. Realizar mantenimiento intensivo del parque termoeléctrico para recuperar hasta 888 MW.
5. Reducir las pérdidas eléctricas registradas por los clientes de las empresas distribuidoras, estimadas en 300 MW.
6. Elaborar un Plan Nacional de Sequías en articulación con los gobiernos autónomos y descentralizados.
7. Reubicar generadores térmicos en zonas estratégicas para sumar aproximadamente 200 MW a la red.

Propuestas a mediano y largo plazos

1. Generación de energía renovable.

El objetivo es incrementar MW para reducir el déficit.

2. Rehabilitación de termoeléctricas.

Mejorar la capacidad instalada.

3. Transmisión e interconexión regional

Cooperación con los países vecinos.

4. Mercado, regulación y financiamiento

Incorporación de normativa que estimule la inversión nacional e internacional.

Conclusiones

1. La transición energética está sujeta a las dinámicas políticas y a la correlación de fuerzas en espacios como la Asamblea Nacional, donde se aprueban (parcial o totalmente), modifican o se archivan las iniciativas legislativas. Aunque el Ejecutivo tiene facultades de colegislador, el trámite de leyes orgánicas también depende de las propuestas de las bancadas legislativas.
2. Aunque se ha posicionado la narrativa de que la principal causa de la crisis energética es el estiaje —producto de fenómenos como El Niño y La Niña—, resulta indispensable una evaluación crítica de la gobernanza del sector. La eficiencia institucional, el manejo de recursos y la gestión del talento humano deben ser considerados en todas las etapas del sistema eléctrico. Por tanto, la solución no se limita a nuevos proyectos, sino que implica también un examen profundo de las instituciones involucradas.

3. El sector eléctrico ha sido objeto de múltiples denuncias de corrupción, lo que refuerza la urgencia de intervenciones estructurales. Incluso se ha sugerido —como en el caso de una propuesta política— declarar al sector en emergencia para emprender procesos de saneamiento institucional. No obstante, las medidas de emergencia deben estar acompañadas de criterios de transparencia y eficacia, para evitar repetir prácticas que no han dado respuesta adecuada a las necesidades del país.

Referencias bibliográficas

- Abril, A. (2022). *Reforma constitucional para la Función Judicial*. [Documento inédito].
- Aguinaga, C. (2024). *Reingeniería del sistema de partidos políticos con énfasis en inclusión y participación ciudadana directa y nuevos mecanismos de control social de las organizaciones políticas*. [Documento inédito].
- Aldeas Infantiles SOS Ecuador. (2024). *Comunidades protectoras que promueven la cohesión social*. <https://aldeasinfantiles.org.ec/comunidades-protectoras-que-promueven-la-cohesion-social/>
- Aranguren Querejeta, M. J., & Canto Farachala, P. (Coords.). (2021). *Competitividad al servicio del bienestar inclusivo y sostenible* (Cuadernos Orkestra, 01/2021). San Sebastián: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210004-Competitividad-Bienestar-Inclusivo-Sostenible-2021.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (s. f.). *Información económica: Sector real*. Recuperado el 12 de noviembre de 2025. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorReal/ix_SectorReal-Prin.html#
- Banco Central del Ecuador. (s. f.). *Inversión directa (IED)*. Recuperado el 1 de noviembre de 2025, de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/InversionExtranjera/Directa/indice.htm>
- Banco Central del Ecuador. (2025). *Boletín analítico de estadísticas de finanzas públicas: Primer trimestre de 2025* [Informe]. Banco Central del Ecuador. → https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorFiscal/informes/InformeOGG_202501.pdf?utm_source=chatgpt.com

- Banco Interamericano de Desarrollo. (s. f.). *Interconexión eléctrica Ecuador-Perú en 500 kilovoltios, tramo ecuatoriano*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/RG-L1140>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024, 17 diciembre). *Innovadora conversión de deuda apoyada por el BID generará US\$460 millones para la conservación en Ecuador*. <https://www.iadb.org/es/noticias/innovadora-conversion-de-deuda-apoyada-por-el-bid-genera-us460-millones-para-la> Inter-American Development Bank
- Banco Mundial. (2025, 10 de octubre). *Overview*. <https://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview>
- Burbano de Lara, F. (Ed.). (1998). *El fantasma del populismo: Aproximación a un tema (siempre) actual*. Flacso Ecuador / Nueva Sociedad.
- Cámara de Comercio de Quito. (2019). *Consenso Ecuador: Por un país para emprender* [Documento de trabajo]. <https://ccq.ec/wp-content/uploads/2020/02/Final-Consenso-02-121.pdf>
- Cámara de Industrias de Guayaquil. (2022, 30 de agosto). Reformas necesarias para aumentar la competitividad de las empresas y la inversión en el Ecuador. *Revista Industrias*. <https://revistaindustrias.com/reformas-necesarias-para-aumentar-la-competitividad-de-las-empresas-y-la-inversion-en-el-ecuador/>
- Cámara de Industrias y Producción (CIP). (2023, 28 de noviembre). *La CIP entregó las "70 propuestas para un Ecuador con menos brechas" a la Canciller del Ecuador*. CIP. <https://www.cip.org.ec/2023/11/28/la-cip-entrego-las-70-propuestas-para-un-ecuador-con-menos-brechas-a-la-canciller-del-ecuador/>
- Cann, O. (2016, 12 de octubre). ¿Qué es la competitividad? *Foro Económico Mundial*. <https://es.weforum.org/stories/2016/10/que-es-la-competitividad/>
- Castilla, F. (2023, 28 de diciembre). *400 millones de dólares: El costo de los apagones hasta ahora en Ecuador*. Radio Centro. <https://radiocentro.com.ec/400-millones-de-dolares-el-costo-de-los>

apagones-hasta-ahora-en-ecuador/#:~:text=Insular%3A%2018%3A20-,400%20millones%20de%20dólares%3A%20el%20costo%20de,apagones%20hasta%20ahora%20en%20Ecuador

CEDENMA. (s. f.). *Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA)*. ECO-CIENCIA – Redes a las que pertenecemos. <https://ecociencia.org/publicaciones-ecociencia/redes-a-las-que-pertenecemos/>

Cedatos. (2024, 24 de agosto). *Informe opinión Ecuador al 24 de agosto, 2024*. <https://cedatos.com/2024/08/24/informe-opinion-ecuador-al-24-de-agosto-2024/>

Cenace. (2019). *Informe Anual 2019* [Informe Anual]. CENACE. https://www.cenace.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/07/informe-anual-cenace-2019-10_compressed-1-100.pdf

Cenace. (2020). *Informe Anual 2020* [Informe Anual]. CENACE. <https://www.cenace.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/04/Informe-Anual-CENACE-2020-Parte-1.pdf>

Cenace. (2021). *Informe Anual 2021* [Informe Anual]. CENACE. <https://www.cenace.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/07/INFORME-ANUAL-CENACE-2021-PARTE-1.pdf>

Cenace. (2022). *Informe Anual 2022* [Informe Anual]. CENACE. <https://www.cenace.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/04/Parte-1-Informe-Anual-2022.pdf>

Cenace. (2024). *Informe anual 2023*. <https://www.cenace.gob.ec/>

Código de la Democracia [Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador]. (2025). Registro Oficial Suplemento 578.

Condoy-Viera, R. A., Alfonso-González, I., & Chulco-Lema, B. J. (2025). *La minería como vulneración a los derechos ambientales en el Ecuador. Verdad y Derecho*. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales, 4(Especial), 515–534. <https://doi.org/10.62574/jgaigjy87>

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- Consejo de la Judicatura. (2025). *Femicidios y otras muertes violentas de mujeres en el Ecuador* (Boletín n.º 5). <https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/Boletin%20junio%202025.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2023, 31 de agosto). *CNE proclama resultados definitivos de binomio presidencial y Consulta Popular del Yasuní*. <https://www.cne.gob.ec/cne-proclama-resultados-definitivos-de-binomio-presidencial-y-consulta-popular-del-yasuni/>
- Contrato Social por la Educación. (2017). *Agenda educativa ciudadana para el debate*. <https://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/agendascse/Agendaciudadana2017.pdf>
- Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Ambiente (CEDENMA), y Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC). (2019, septiembre). *Informe sobre los NDC de Ecuador*. <https://www.cedenma.org/wp-content/uploads/2021/09/T-WEB-PAGINAS-Informe-sobre-los-NDC-de-Ecuador.pdf>
- Corporación Latinobarómetro. (2025). *Informe 2024: La democracia resiliente*. <https://www.latinobarometro.org/documents/latinobarometro-informe-2024.pdf>
- Correal, A. (2024, 13 de enero). La fiscalía de Ecuador enfrentó al narco. Luego se hizo el caos. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2024/01/13/espanol/america-latina/ecuador-metas-tasis-narco.html>
- Dahl, R. (2002). *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos.
- Decreto Ejecutivo n.º 111. (2024). *Reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno*. Presidencia de la República del Ecuador.

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2023). *Generar confianza y fomentar la cohesión social en las comunidades*. <https://www.giz.de/en/projects/generar-confianza-y-fomentar-la-cohesion-social-en-las-comunidades>
- Diakodimitriou, D., Tsioutsios, A., & Papageorgiou, T. (2025). Education expenditures and growth: Is R&D the link? *Journal of Policy Modeling*, 47(2), 322–337. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2025.01.003>
- De la Torre, A., Cobo, D., García, A., Hidalgo, A., Lucio-Paredes, P., Morales, K., & Vilema, F. (2023). *Jubilación segura: Informe de recomendaciones [Informe de recomendaciones]*. Comisión Interdisciplinaria de Reforma al Sistema de Pensiones del Ecuador. https://jubilacionsegura.ec/wp-content/uploads/2023/08/Comision-Reforma-Sistema-de-Pensiones_Informe-Recomendaciones.pdf
- Ecuavisa. (2025, 14 de enero). Un funcionario secuestrado, una asesinada, corrupción y hasta supuesta venta de cuerpos: Las crisis del Teodoro Maldonado. *Ecuavisa*. <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/jess-funcionario-secuestrado-corrupcion-supuesta-venta-de-cuerpos-las-criisis-del-teodoro-maldonado-CC8859271>
- Enerdata. (2022, 21 de septiembre). *Solarpack signs contract for the 200 MW El Aromo solar farm (Ecuador)*. <https://www.enerdata.net/>
- El Universo. (2023c, 30 de diciembre). *Inseguridad, apagones e inestabilidad jurídica, el 'top 3' de los impactos a las empresas que hicieron que 2023 sea un año difícil para producir*. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/inseguridad-apagones-e-inestabilidad-juridica-el-top-3-de-los-impactos-a-las-empresas-que-hicieron-que-2023-sea-un-ano-dificil-para-producir-nota/>
- Federación Ecuatoriana de Exportadores. (2023). *Agenda de competitividad para el desarrollo exportador 2.0*. <https://www.fedexpor.com/wp-content/uploads/2023/08/Agenda-Competitividad-2.0.pdf>
- FM Mundo Live. (2023, 22 de diciembre). *Proyecto de Ley de Competitividad Energética, ¿ayudará a superar la crisis?* https://www.youtube.com/watch?v=lltIB_6DdtM

Fondo Monetario Internacional. (2024). Acuerdo EFF Ecuador.

Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Flacso Ecuador.

Fundación Esquel. (s. f.). *¿Qué es el Pacto Social por la Vida y el Ecuador?* <https://esquel.org.ec/es/actualidad/pacto-social-por-el-ecuador/item/1623-fortalecimiento-de-organizaciones-sociales-y-grupos-sobre-representados-ndi.html>

Fundación Esquel. (2020). *Informe final de la fase de "Consulta a expertos"*. Esquel.

Fundación Esquel. (2023). *Política de Estado para la prevención y reducción de la desnutrición crónica infantil en Ecuador*. Esquel CLIC Editorial. <https://consejoconsultivodci.com.ec/wp-content/uploads/2023/06/Politica-de-Estado-para-prevenir-y-reducir-la-DCl-en-Ecuador.pdf>

Fundación Esquel. (2024). *Documento de sistematización: II Conferencia Internacional de Consenso sobre seguridad penitenciaria y ciudadana en Ecuador*. Esquel Clic.

_____. (2020). *Informe final de la fase de "Consulta a expertos"*. Esquel.

_____. (2023). *Política de Estado para la prevención y reducción de la desnutrición crónica infantil en Ecuador*. Esquel CLIC Editorial. <https://consejoconsultivodci.com.ec/wp-content/uploads/2023/06/Politica-de-Estado-para-prevenir-y-reducir-la-DCl-en-Ecuador.pdf>

_____. (2024). *Documento de sistematización: II Conferencia Internacional de Consenso sobre seguridad penitenciaria y ciudadana en Ecuador*. Esquel Clic.

Fundación Museos de la Ciudad. (s. f.). *Mediación comunitaria*. <https://fundacionmuseosquito.gob.ec/mediacion-comunitaria/>

Gaibor, I. (2019, 4 de septiembre). Así se perdieron USD 8.927 millones en el IESS, en tres años. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/perdida-8927-millones-iesse-fondo-pensiones/>

- García, S. (2024). *Nuevo programa crediticio y económico con el Fondo Monetario Internacional*.
- García, S., Obando, C., & Obando, D. (2025). *El empleo informal en Ecuador: Situación post pandemia COVID-19 y alternativas integrales de política económica*. S/ed.
- GK. (2025, 7 julio). *¿Qué es el canje de deuda por naturaleza? Los casos de Galápagos y la Amazonía en Ecuador*. <https://gk.city/2025/07/07/que-es-canje-de-deuda-por-naturaleza-galapagos-amazonia-ecuador/>
- GK. (2024, 27 de noviembre). *El caso Metástasis, explicado*. GK. <https://gk.city/2023/12/14/caso-metastasis-explicado-delincuencia-organizada/>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2025). Ecuador. En *Global Organized Crime Index 2025*. <https://ocindex.net/country/ecuador>
- González, P. (2025, 30 de enero). Deuda del Estado con el IESS aumenta a USD 27.000 millones; casi el 22% del PIB de Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/economia/deuda-estado-iess-seguro-social-ministerio-finanzas-99495/>
- Haro Ayerve, P., Ulloa, C., y Baquero, M. (2022). Ecuador: *Junio 2022, movilización social y réplica estatal*. IAEN.
- Herrera-Vivar, M. A., Salazar-Leiva, M. F., y León-Ortega, D. G. (2025). *Raíces que nos unen: Un estudio descriptivo sobre cohesión social, prácticas culturales, percepciones y anhelos compartidos en la juventud ecuatoriana*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). (2025). IESS alcanza el número más alto de afiliados en su historia. https://www.iess.gob.ec/es/sala-de-prensa/-/asset_publisher/4DHq/content/iess-alcanza-el-numero-mas-alto-de-afiliados-en-su-historia/10174

- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). (2025). IESS alcanza el número más alto de afiliados en su historia. https://www.iess.gob.ec/es/sala-de-prensa/-/asset_publisher/4DHq/content/iess-alcanza-el-numero-mas-alto-de-afiliados-en-su-historia/10174
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2017a, diciembre). ENEMDU 2017: Presentación de resultados – mercado laboral (diciembre). Quito, Ecuador: INEC. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Diciembre/122017_M.Laboral.pdf
- _____. (2017b, diciembre). Informe de economía laboral – diciembre 2017. Quito, Ecuador: INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Diciembre/Informe%20Economia%20laboral-dic17.pdf>
- _____. (2022). Autoidentificación étnica [Boletín de prensa]. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/boletin-prensa-ferias-autoidentificacion/>
- _____. (2023). Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil (ENDI) – Ronda 1. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-desnutricion-1-ronda/>
- _____. (2023). Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil (ENDI) – Ronda 1. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-desnutricion-1-ronda/>
- _____. (2024a). Camas y egresos hospitalarios 2024. INEC. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Camas_Egresos_Hospitalarios/2024/PPT_Camas_y_Egresos_Hospitalarios_2024.pdf
- _____. (2024b, enero). Caracterización de grupos de población específica. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2024/Enero/empleo_poblaciones_especificas_enero2024.pdf
- _____. (2024c). Censo de Población y Vivienda 2022: Tabulados de educación y analfabetismo. INEC. <https://www.censoecuador.gob.ec/resultados-censo/#resultados>

- _____. (2024d, julio). Tecnologías de la información y comunicación. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2024/202407_Tecnologia_de_la_Informacion_y_Comunicacion-TICs.pdf
- _____. (2024e, octubre). Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil (ENDI): Principales resultados. Segunda ronda 2023-2024 [Presentación]. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ENDI/R2/Presentacion_publicacion_ENDI_R2.pdf
- _____. (2024f). ENEMDU – Resultados anuales 2024: Tabulados de mercado laboral [Archivo de datos en Excel]. Quito, Ecuador: INEC. Recuperado el 31 de octubre de 2025, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/>
- _____. (2024g). Identidad de género y orientación sexual: Resultados temáticos. Censo de Población y Vivienda 2022. https://www.censoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/LGBTResultados_mayo_2024.pdf
- _____. (2024h). Presentación nacional: Segunda entrega de resultados del Censo de Población y Vivienda 2022. INEC. https://www.censoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Presentacion_Nacional_2da_entrega.pdf
- _____. (2025). Pobreza y desigualdad: Resultados junio 2025. INEC. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2025/Junio/202506_PobrezayDesigualdad.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- _____. (2023a). AR6 Synthesis Report-Headline Statements. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>
- _____. (2023b). Climate Change 2023: Synthesis Report. Summary for Policymakers. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

Ley Orgánica para Impulsar Iniciativa Privada en Generación de Energías. (2024, 28 de octubre). Registro Oficial 673, Suplemento.

Ley Orgánica de Seguridad Social, Ley n.º 2001-55, 30 de noviembre de 2001 (Ecuador). Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/02/LEY-DE-SEGURIDAD-SOCIAL-LSS.pdf>

La Fuente. (2024, 21 de octubre). Las piezas de Metástasis que quedaron fuera del rompecabezas. Periodismo de Investigación. <https://periodismodeinvestigacion.com/2024/10/21/las-piezas-de-metastasis-que-quedaron-fuera-del-rompecabezas/>

La Hora. (2025, 18 de septiembre). Ecuador perdió 100 años de crecimiento económico por invertir lo mínimo en investigación. <https://www.lahora.com.ec/economia/Ecuador-perdio-100-anos-de-crecimiento-economico-por-invertir-lo-minimo-en-investigacion-20250917-0023.html>

Loaiza, Y. (2023, 18 de diciembre). Caso Metástasis en Ecuador: Chats revelan que un capo narco compraba jueces con dinero y “mujeres de buena presencia”. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/12/18/caso-metastasis-en-ecuador-chats-revelan-que-un-capo-narco-compraba-jueces-con-dinero-y-mujeres-de-buena-presencia/>

Machado, J. (2022, 11 de noviembre). La pandemia empujó a 150.0000 estudiantes hacia la deserción escolar. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/clases-abandono-desercion-escuelas-covid/>

_____. (2025, 2 de abril). Más de 450.000 niños y adolescentes de Ecuador están fuera del sistema educativo. Primicias. https://www.primicias.ec/sociedad/ecuador-estudiantes-ninos-escuelas-abandono-ministerio-educacion-93071/?utm_source=chatgpt.com

Madera, J., Palán, G., y Borja, P. (2021). Situación general del sistema de seguridad social del IESS y del BIESS. Fundación FARO.

Maffei, M. (2024). Seguridad Ciudadana y Covid 19: Lecciones aprendidas

para el fortalecimiento de la resiliencia. Fundación Ciudadanía y Desarrollo. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2024/05/informe-resiliencia-3.pdf>

Maloney, William F., Xavier Cirera y Maria Marta Ferreyra (2025), Recuperar el siglo perdido de crecimiento. Hacia economías de aprendizaje en América Latina y el Caribe, "Panorama general", Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC, licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Mejía, A. (2003). Partidos políticos: El eslabón perdido de la representación. En Antología de la política ecuatoriana (pp. 287-326). Flacso Ecuador.

Ministerio del Ambiente (MAE). (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE). (2023). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador (2023-2027). https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/02/PNA_Plan-Nacional-de-Adaptacion_2023_2027.pdf

_____. (2024). Documento del Inventario Nacional (DIN) de GEI del año 2022 del Ecuador. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/e.%202024.12.27_NID_5CN1RBT_v7_final.pdf

Ministerio de Cultura y Patrimonio. (2019). Gobierno Nacional presentará "Ecuador Creativo": Un programa de incentivos a la economía naranja. <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/gobierno-nacional-presentara-ecuador-creativo-un-programa-de-incentivos-a-la-economia-cultural/>

_____. (2023a). Plan Sectorial de Cultura y Patrimonio 2021-2025. <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Plan-Sectorial-Cultura-y-Patrimonio-2021-2025.pdf>

- _____. (2023b). Este 22 de septiembre conmemoremos juntos todo lo que hace grande al Ecuador [Campaña “Día del Orgullo Ecuatoriano”]. <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/este-22-de-septiembre-conmemoremos-juntos-todo-lo-que-hace-grande-al-ecuador/>
- _____. (2025). Política Nacional de Fomento a las Industrias Culturales y Creativas 2025–2035. https://contenidos.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/PNF_25-35.pdf
- Ministerio del Deporte. (2024). Ecuador se compromete a promover la inclusión y protección de personas en movilidad humana a través del deporte. <https://www.deporte.gob.ec/ecuador-se-compromete-a-promover-la-inclusion-y-proteccion-de-personas-en-movilidad-humana-a-traves-del-deporte/>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (MEF). (s. f.). Deuda pública: Nueva metodología [Página web]. <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>
- _____. (2019, enero). Boletín de deuda pública: Diciembre 2018 [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Bolet%C3%ADn-Deuda-P%C3%BAblica-Diciembre-20181.xlsx.pdf>
- _____. (2020, enero). Presentación: Boletín de deuda pública: Diciembre 2019 [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Presentacion-Boletin-de-Deuda-Publica-diciembre-2019.pdf>
- _____. (2021a). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC). <https://www.finanzas.gob.ec/estrategia-nacional-de-financiamiento-climatico/>
- _____. (2021b, mayo). Presentación: Boletín de deuda pública: Diciembre 2020 [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Presentacion-Boletin-de-Deuda-Publica-Diciembre-2020_21052021.pdf

- _____. (2022, marzo). Boletín de deuda pública: Diciembre 2021 [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/03/Boleti%CC%81n-Diciembre-2021.pdf>
- _____. (2023a, marzo). Boletín de deuda pública: Diciembre 2022 [Presentación en PowerPoint]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/03/Boletin-Deuda-Publica-Diciembre-2022-1.pptx>
- _____. (2023b, 31 de diciembre). Proforma del Presupuesto General del Estado 2024: Presentación para el ciudadano [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Presentacion-PROFORMA-2024_formato-ciudadano-vf.pdf
- _____. (2023c, mayo). Pulso Económico Ecuador. Gobierno de Ecuador.
- _____. (2024, febrero). Boletín de deuda pública: Diciembre 2023 [Presentación en PowerPoint]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Boletin-Deuda-Publica-DIC-2023.pptx>
- _____. (2025a, noviembre). Boletín de deuda pública: Agosto 2025 [Presentación en PPTX]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2025/11/Boletin-Deuda-Publica-AGO-2025.pptx>
- _____. (2025b, febrero). Boletín de deuda pública: Diciembre 2024 [Presentación en PowerPoint]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/02/Boleti%CC%81n-Deuda-Pu%C%81blica-DIC-2024.pptx>
- _____. (2025c, 24 de julio). Informe narrativo MEF 2024 [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/07/Informe-Narrativo-MEF-2024-24-07-2025_VF.pdf
- _____. (2025d, agosto). Proforma presupuestaria 2025: Versión ilustrativa para el ciudadano [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/08/Proforma-presupuestaria-2025-version-ilustrativa-para-el-ciudadanoVF.pdf>

- Ministerio de Educación del Ecuador. (2020, mayo). COVID-19 y el sector educativo del Ecuador. <https://educarecuador.gob.ec/>
- Ministerio de Educación del Ecuador, y Programa Mundial de Alimentos. (2024). El Ministerio de Educación y el Programa Mundial de Alimentos promueven nuevo modelo de alimentación escolar que beneficiará a 17 mil estudiantes. <https://educacion.gob.ec/el-ministerio-de-educacion-y-el-programa-mundial-de-alimentos-promueven-nuevo-modelo-de-alimentacion-escolar-que-beneficiara-a-17-mil-estudiantes/>
- Ministerio de Energía y Minas. (2023-2025). Comunicados y procesos de delegación (Bloque ERNC 500 MW, El Aromo, Villonaco II-III). <https://www.ambienteyenergia.gob.ec/>
- Ministerio de Finanzas Públicas del Ecuador. (2024). Presupuesto General del Estado de Ecuador 2016-2024. <https://www.finanzas.gob.ec>
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). (2021, diciembre). Boletín de comercio exterior – diciembre 2021. Quito, Ecuador: MPCEIP. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/12/VFBoletinComercioExteriorDiciembre2021-final.pdf>
- _____. (2022, diciembre). Boletín de comercio exterior – diciembre 2022. Quito, Ecuador: MPCEIP. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/12/VFBoletinComercioExteriorDiciembre2022.pdf>
- _____. (2023, diciembre). Boletín de comercio exterior – diciembre 2023. Quito, Ecuador: MPCEIP. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/12/VFBoletinComercioExteriorD%E%BF%BDiciembre23.pdf>
- _____. (2024). Boletín de comercio exterior – diciembre 2024. Quito, Ecuador: MPCEIP. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/Boletin-Comercio-Exterior-DICIEMBRE-2024-3.pdf>
- _____. (2025a). Boletín de cifras de inversiones: I-II trimestre 2025. Quito, Ecuador: MPCEIP. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/>

uploads/2025/11/BOLETIN-DE-CIFRAS-DE-INVERSIONES-III-TRIMESTRE-2025-3.pdf

_____. (2025b, 19 de mayo). Boletín de cifras de inversiones: I-IV trimestre 2024. Quito, Ecuador. https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/05/BOLETIN-DE-CIFRAS-DE-INVERSIONES-IV-TRIMESTRE-2024_FINAL.pdf

_____. (2025c). Boletín de comercio exterior – octubre 2025. Quito, Ecuador: MPCEI. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/10/VFBoletinComercioExterior-OCTUBRE-2025.pdf>

_____. (2025d, junio). Boletín de Producción: junio 2025 [Archivo PDF]. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/06/VFBoletinProduccionJUNIO-2025.pdf>

Ministerio de Turismo. (2024, 12 de junio). Ecuador ya cuenta con una nueva Marca País [Boletín n.º 045]. <https://www.turismo.gob.ec/ecuador-ya-cuenta-con-una-nueva-marca-pais/>

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. (2023). Informe final: Elecciones generales anticipadas 2023. UE.

Movimiento Acción Democrática Nacional. (2024). Plan de trabajo 2025-2029 [Archivo PDF]. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/download/plan-de-trabajo-adn-2/>

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. (2024). Plan de trabajo 2025-2029 [Archivo PDF]. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/download/plan-de-trabajo-pachakutik/>

Naciones Unidas. (s. f.-a). ¿Qué es el cambio climático? Recuperado el 18 de octubre de 2025, de <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>

_____. (s. f.-b). Objetivo 13: Acción por el clima. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>

Observatorio de la Amazonia Colombiana – FCDS. (s. f.). Deforestación en el bioma amazónico colombiano. <https://observatorioamazonia.fcds.org.co/fichas/deforestacion/deforestacion-en-el-bioma-amazonico-colombiano.html> observatorioamazonia.fcds.org.co

Observatorio de la Política Fiscal (2025). Cuentas a octubre, déficit \$3.300 millones. proforma 2026, en contravía con la responsabilidad y sostenibilidad fiscal [Informe]. <https://observatoriofiscal.org/estudios-y-analisis-del-opf/>

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (s. f.). Visualizador de datos – Armas incautadas. <https://oeco.pdf.org/datos/>

_____. (2024). Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador: Análisis estadístico 2024 (Boletín anual n.º 2). Pan American Development Foundation. https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2025/06/Boletin-anual-de-homicidios-intencionales-en-Ecuador-ajustado_compressed.pdf

_____. (2025). Boletín semestral sobre homicidios intencionales en Ecuador: Análisis estadístico primer semestre 2025 (Boletín semestral n.º 4). Pan American Development Foundation. https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2025/08/Boletin-semestral-de-homicidios-Primer-semestre-de-2025_compressed.pdf

Okoye, K., Nganji, J. T., Escamilla, J., Fung, J. M., & Hosseini, S. (2022). Impact of global government investment on education and research development: A comparative analysis and demystifying the science, technology, innovation, and education conundrum. *Global Transitions*, 4, 11-27. <https://doi.org/10.1016/j.glt.2022.10.001>

Orbea, Á., Coloma, L. E., y Carrillo, D. (2024). 9 retos que enfrenta en el Ecuador. Konrad-Adenauer-Stiftung Ecuador. <https://www.kas.de/es/analysen-und-argumente/detail/-/content/9-retos-que-enfrenta-el-ecuador>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025, 31 de octubre). Deforestation in Peru: Key facts and main drivers (Informe). <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/>

publications/reports/2025/10/deforestation-in-peru_cd-7c064a/e7786877-en.pdf OECD

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). Población ecuatoriana hacia el extranjero. https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbd1776/files/documents/2024-08/flujo-migratorio-de-poblacion-ecuatoriana_0.pdf

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). Cambio climático y salud (nota descriptiva). <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (s. f.). Cambio climático y salud. <https://www.paho.org/es/temas/cambio-climatico-salud>

Orozco, M. (2024). Cortes de luz: Consejo de expertos plantea siete medidas con las que el Gobierno podría obtener 1.040 megavatios. <https://www.primicias.ec/economia/cortes-luz-consejo-expertos-medidas-noboa-crisis-83780/>

Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527-566. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>

Ortiz, S. (2025, 22 de febrero). Red de proveedores de insumos médicos del IESS, en la mira de Estados Unidos. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/red-de-insumos-medicos-en-la-mira-de-estados-unidos-260344.html>

Pachano, S. (2011). Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú. Flacso Ecuador.

Paredes Murriagui, M. L. (2011). Proceso de cambio político en el Ecuador contemporáneo: Un contrapunto con Venezuela. Flacso Ecuador / Abya-Yala.

Partido Sociedad Patriótica. (2024). Plan de gobierno Ecuador Sostenible 2025-2029 [Archivo PDF]. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/download/plan-de-trabajo-psp/>

Peters, J., & Pierre, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.

Plan V. (2023, 21 de noviembre). La historia de una negligencia eléctrica programada. Plan V. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-historia-una-negligencia-electrica-programada>

Primicias (2024, 19 de diciembre). Cortes de luz generaron pérdidas económicas de hasta el 1,5% del PIB en Ecuador, según Finanzas. <https://www.primicias.ec/economia/ministerio-finanzas-impacto-cortes-luz-crisis-electrica-ecuador-perdidas-85914/>

_____. (2025, 31 de octubre). Ecuador incauta hasta lanzagranadas, en medio de un período récord de decomiso de armas. Primicias. <https://www.primicias.ec/seguridad/ecuador-incautacion-armas-fusiles-ametralladoras-lanzagranadas-record-decomiso-armamento-108446/>

_____. (2020, 27 de enero). Corrupción en el IESS: acusados desviaron dinero a tres paraísos fiscales. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/corrupcion-iess-acusados-dinero-paraisos-fiscales/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s. f.). Diálogo intercultural y prevención de conflictos con enfoque de género en Ecuador [Proyecto]. <https://www.undp.org/es/ecuador/proyectos/dialogo-intercultural-y-prevencion-de-conflictos-con-enfoque-de-genero-en-ecuador>

Puga, K. (2024, 17 de octubre). Gobierno de Daniel Noboa presentó plan estratégico para enfrentar la crisis. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/gobierno-daniel-noboa-plan-estrategico-energia/>

REDNI. (2024). Informe de gestión 2024. <https://www.redni.org/transparencia/>

Revista Gestión. (2025, 5 de marzo). ¿En qué países latinoamericanos hay más homicidios? Primicias. <https://revistagestion.primicias.ec/cifras/en-que-paises-latinoamericanos-hay-mas-homicidios-2/>

- Revolución Ciudadana. (2024). Plan de trabajo 2025-2029: El poder de la unidad [Archivo PDF]. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gob.ec/download/plan-de-trabajo-rc-reto/>
- Romero, P. (2025, 25 de noviembre). Ecuador es el cuarto país con más violencia en el mundo. Ecuavisa. <https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/ecuador-cuarto-pais-con-mayor-violencia-mundo-1C10472854>
- Rosero, M. (2024, 15 de julio). Inquieta la sobrepoblación de médicos generales en el país. Expreso. <https://www.expreso.ec/actualidad/inquieta-sobrepoblacion-medicos-generales-pais-206797.html>
- Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe. (s. f.-a). Moseib [Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe]. https://educacionbilingue.gob.ec/?page_id=10060
- _____. (s.f.-b). Metafe [Modelo Etnoeducativo Afroecuatoriano]. https://educacionbilingue.gob.ec/?page_id=10047
- Secretaría Nacional de Planificación. (2025). Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029: Ecuador no se detiene. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2029-ecuador-no-se-detiene/>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil. (2023, noviembre). Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil: Avances de la política pública orientada al abordaje de la desnutrición crónica infantil (Versión 16, documento final). <https://www.infancia.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2023/11/Ba-sePoliticaNov2023V16FINAL.pdf>
- Servicio de Rentas Internas del Ecuador. (2024, diciembre). Boletín técnico anual: Informe de recaudación tributaria 2024 [Archivo PDF]. https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/e457ce16-cd39-4ee6-8b78-75dbaa00b463/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20Anual_2024.pdf
- Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. (2024, 25 de noviembre). ECU 911 atendió 76 mil emergencias por violencia intrafamiliar. ht

[tps://www.ecu911.gob.ec/ecu-911-atendio-76-mil-emergencias-por-violencia-intrafamiliar/](https://www.ecu911.gob.ec/ecu-911-atendio-76-mil-emergencias-por-violencia-intrafamiliar/)

_____. (2025). En el país, el ECU 911 coordinó la atención de 65.138 emergencias de violencia intrafamiliar en 2025. <https://www.ecu911.gob.ec/en-el-pais-el-ecu-911-coordino-la-atencion-de-65-138-emergencias-de-violencia-intrafamiliar-en-2025/>

Statista. (2024). Homicide rates in selected Latin American and Caribbean countries in 2024. <https://www.statista.com/statistics/947781/homicide-rates-latin-america-caribbean-country/>

Thuy Tran, N. (2023). The Impact of Public Education Spending on Economic Growth in ASEAN Countries. *Journal of Public Administration, Public Affairs, and Management*, 17-36.

Transparencia Internacional. (2024). Índice de percepción de la corrupción. <https://www.transparency.org/es/cpi/2023>

Ulloa, C. (2017). El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no? Flacso Ecuador.

Ulloa, C. (Coord). (2020). Pacto social por la vida y el Ecuador. ESQUEL.

Ulloa, C., Díaz, J., y Mora, S. (2025). Propuesta de índice de percepción de la polarización en América Latina. *Ciencia Política*, 19(38).

Ulloa, C. (2024, 17 de noviembre). Estado mafioso. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/editorial/columnistas-nacionales/cesar-ulloa-estado-mafioso/>

Ulloa Tapia, C., Moncayo Gallegos, E., Bustamante Ponce, Teodoro, T., Terranova Ruíz, J., Montilla Pacheco, A., Quijije Anchundia, P., Rojas Reyes, C., García Torres, C., Rubio Gómez, M., Fontaine, C., Montenegro Cevallos, A., Muñoz Diez, J., y Viteri Guerrero, R. (2024). *Hacia dónde va la educación superior: El caso de Ecuador* (2.º ed.). Esquel CLIC.

Ulloa, C. (Coord). (2025). Seguridad, paz y desarrollo. UHEdiciones; Universidad Hemisferios.

- Unicef Ecuador. (2023). Desnutrición crónica infantil. <https://www.unicef.org/ecuador/desnutrici%C3%B3n-cr%C3%B3nica-infantil>
- Unicef & Ministerio de Salud Pública. (2014). Alianzas para la nutrición infantil. <https://www.unicef.org/ecuador/informes/alianzas-para-la-nutri-ci%C3%B3n-infantil>
- Unicef, y Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2024). Estrategia Nacional de prevención de la violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes: Ecuador 2025-2030. https://www.unicef.org/ecuador/media/15101/file/2024_11_15_EstrategiaDiagramada_Final.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (s. f.). The Paris Agreement. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>
- Verdesoto, L., Ulloa, C., Andrade, L., Espinosa, A., y Valdivieso, L. (2017). Democracia, derechos humanos e instituciones en Ecuador. PDDHE.
- World Vision Ecuador. (2023). Informe anual AF23. <https://www.worldvision.org.ec/hubfs/Ecuador/Descargables/InformeAnual-AF23-Baja-1.pdf>
- Yaku Parque Museo del Agua. (s. f.). Mediación comunitaria. Fundación Museos de la Ciudad. <https://yakumuseoagua.gob.ec/mediacion-comunitaria/>



El Ecuador enfrenta retos estructurales que atraviesan de manera simultánea la seguridad, la economía, la justicia, la institucionalidad, el desarrollo social y la sostenibilidad. Estos desafíos no pueden ser abordados de forma fragmentada ni coyuntural, sino desde una mirada integral y de largo plazo, que reconozca su interdependencia y la necesidad de respuestas coherentes, técnicas y sostenidas en el tiempo.

Superarlos exige políticas de Estado y acuerdos mínimos que trasciendan la lógica de la polarización y del corto plazo político. Solo a través del diálogo responsable, la construcción de consensos y una comprensión compartida del bien común será posible fortalecer las instituciones, recuperar la confianza ciudadana y encaminar al país hacia un desarrollo democrático, inclusivo y sostenible, donde el interés general prevalezca sobre las disputas particulares.

Luis Alfredo García

Gerente de Proyectos de la KAS

Los 12 Retos expresan los problemas estructurales y coyunturales de nuestro país en lo que va de este primer cuarto de siglo y son: inseguridad y violencia, inequidades territoriales, seguridad social, desnutrición crónica infantil, educación, cambio climático, sostenibilidad fiscal, competitividad, energía eléctrica, democracia y libertades e identidad e inclusión social. Las propuestas para resolver cada uno provienen de una pluralidad de fuentes, desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, gremios, cámaras y especialistas. Su selección responde a criterios de rigurosidad, responsabilidad y pertinencia.

Ecuador no solo es un país biodiverso e intercultural entre sus cualidades, oportunidades y ventajas comparativas, sino que además ha demostrado resiliencia a lo largo de su historia republicana frente a las permanentes crisis económicas, políticas y naturales. Eso quiere decir que su principal riqueza es la gente, la que sigue apostando cada día por un mejor país gracias a su trabajo denodado, ético y sin perder los sueños. Insistir en el cambio y resolver los Retos es una respuesta urgente e inevitable para dotarle de mayor sentido a nuestra pertenencia a esta tierra.

ISBN: 978-9942-7338-4-9

